

NAAR EEN STRUCTURELE PLEK VOOR HET PERSPECTIEF EN DE VISIE VAN VLUCHTELINGEN IN BELEIDSVORMING

ADVIES VOOR INSTITUTIES EN ORGANISATIES

Institute for Societal Resilience,
Refugee Academy

Elena Ponzoni, Halleh Ghorashi,
Mohammed Badran (in samenwerking met Simone Aumaj)



VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM

Faculteit
der Sociale
Wetenschappen

Colofon

Titel: Naar een structurele plek voor het perspectief en de visie van vluchtelingen in beleidsvorming

Auteurs: Elena Ponzoni, Halleh Ghorashi, Mohammed Badran, Simone Aumaj

Eindredactie: Bea Ros

Design: AVM Moment Design, Amsterdam 

Cover: Parisa Akbarzadehpoladi 

Correspondentie: Elena Ponzoni (e.ponzoni@vu.nl)
Faculty of Social Sciences, Vrije Universiteit Amsterdam

Adress: De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam

Info: info@resilience-institute.nl 

ISBN: 978-90-8311-990-8

Datum: 10 November 2020

NAAR EEN STRUCTURELE PLEK VOOR HET PERSPECTIEF EN DE VISIE VAN VLUCHTELINGEN IN BELEIDSVORMING

**ADVIES VOOR INSTITUTIES
EN ORGANISATIES**

Institute for Societal Resilience,
Refugee Academy

Auteurs: Elena Ponzoni, Halleh Ghorashi,
Mohammed Badran (in samenwerking met Simone Aumaj)

Inleiding	5
1 Waarde: waarom is het perspectief van vluchtelingen in beleidsvorming nodig?	7
1.1 De noodzaak van vluchtelingen als advocates	10
1.2 In-betweenness	11
2 Differentiatie: welke perspectieven zijn waardevol in welke context?	13
2.1 Eerste niveau: individuele verhalen	16
2.2 Tweede niveau: gedragen verhalen	18
2.3 Derde niveau: beschermende schil	20
3 Conditie: wat is er nodig om deze drie niveaus van betrokkenheid te realiseren?	21
3.1 Ruimte maken voor verschil dat verschil maakt	22
3.2 Voor het eerste niveau: ontvankelijkheid voor 'onverwachte' verhalen	25
3.3 Voor het tweede niveau: co-creatie in gewaagde ruimtes	27
3.4 Voor het derde niveau: (h)erkenning van de expertise van de beschermende schil	35
4 Advies en aanbevelingen voor het samenwerken aan een verbindende structuur	37
4.1 Online overzicht met een netwerk van offline relaties	39
4.2 Nieuwe conceptualisering van advocacy als basis	41
4.3 Een licht gecoördineerd netwerk, ondersteund door reflexieve gesprekken in gewaagde ruimtes	42
4.4 Competenties voor het luisteren naar en vruchtbaar samenwerken met advocates	42
Conclusie	43
Bibliografie	44
Auteurs	46
Samenvatting	47

INLEIDING

Een vluchtervaring kent vele fases die elk gevoed worden door positieve en negatieve betekenissen. Het begint met het achterlaten van alles wat vertrouwd is - je leven, je dierbaren, je omgeving - en de noodzaak om vanwege geweld een nieuw begin te maken. Dat vraagt om veel inzet, veerkracht en vindingrijkheid. In de eerste jaren na de vlucht komt veel positieve energie los, maar zijn er ook veel obstakels om een succesvolle start in een nieuwe omgeving te maken. Daarom is het cruciaal dat de maatschappelijke structuren rond vluchtelingen inclusief genoeg zijn om hun een duw in de goede richting te geven.

De ervaringen van eerdere generaties vluchtelingen zijn essentieel om het beleid van overheden, organisatie en maatschappelijke initiatieven inclusief te maken. Het structureel betrekken van vluchtelingperspectieven op beleidsniveau draagt bij aan representatiever en inclusiever beleid, omdat de visies, ervaringen en expertise van mensen voor wie dit beleid bedoeld is, daarin worden meegenomen. Recent zijn er diverse initiatieven ontstaan in Nederland en Europa van en met vluchtelingen, die de noodzaak onderstrepen van een actievere en betekenisvollere bijdrage van vluchtelingen aan beleidsvorming. Een voorbeeld is de oproep in de Global Compact on Refugees (GCR)¹ om wereldwijd de stem van vluchtelingen en vluchtelingenorganisaties door te laten klinken in beleidsvorming over zaken die hen aangaan. Deze oproep kwam tot stand mede dankzij de belangenbehartiging van vluchtelingenorganisaties. Het biedt een uitgelezen kans om ook op nationaal beleidsniveau meer ruimte te geven aan de stem van 'advocates'² met een vluchtelingenachtergrond.

Daarom heeft VluchtelingenWerk Nederland de Refugee Academy gevraagd om een advies uit te brengen over hoe 'refugee-led advocacy' (door vluchtelingen geleide belangenbehartiging) in Nederland verder inhoud en vorm kan krijgen. Het voorliggende advies bevat een visie op hoe in de huidige beleidscontext refugee-led advocacy begrepen kan worden en wat de uitdagingen en kansen hiervan zijn. Momenteel bestaat er een gebrek aan duidelijkheid over de meerwaarde van de ervaringskennis van refugee advocates. In ons adviesrapport doen wij daarom een voorstel voor een nieuwe invulling van advocacy. Deze invulling neemt afstand van de oude structuur van inspraakorganen met de bijbehorende verwachting dat advocates grote groepen vertegenwoordigen. We bepleiten juist de noodzaak en het vermogen van refugee advocates om het perspectief van beleidsmakers te verruimen via individuele en 'gedragen verhalen' en mee te denken over hoe inclusief beleid vorm kan krijgen.

We verduidelijken in dit rapport het idee, het belang en de meerwaarde van refugee-led advocacy en formuleren voorwaarden om deze een structurele plek binnen beleidsvorming te geven. We hopen hiermee een basis te geven voor het formuleren van acties op verschillende niveaus en voor verschillende actoren (rijksoverheid, gemeente, ngo's, door vluchtelingen geleide organisaties).

.....
1 GCR para 106. available online on UNHCR website:
<https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

2 Wij gebruiken in dit rapport het Engelstalige 'advocate'. Door het hele rapport gebruiken we soms Engelstalige termen, omdat we geen geschikte Nederlandse vertaling vinden die de lading van deze noties dekt. We spreken van 'refugee-led advocacy' om te verwijzen naar door vluchtelingen ontplooiende activiteiten of organisaties, die gericht zijn op inspraak of beïnvloeding. Met de term 'refugee advocates' verwijzen we naar individuen met een vluchtverhaal die op dit gebied actief zijn (al dan niet vanuit een organisatie).

*De **Refugee Academy** is onderdeel van het Institute for Societal Resilience van de Vrije Universiteit Amsterdam. Het doel van de Refugee Academy is het verbinden van bestaande academische, professionele en lokale kennis over de inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving, en het vergroten van de leer- en reflectieve capaciteiten van alle betrokken partijen. Dit doen wij door thematische bijeenkomsten te organiseren voor professionals, ervaringsdeskundigen en wetenschappers en door het ontwikkelen van verschillende onderzoekslijnen in co-creatie met maatschappelijke partners. Samen formuleren we werkbare condities die inclusie in de praktijk mogelijk maken.*

Refugee-led advocacy

Refugee-led advocacy definiëren we als een vorm van beïnvloeding van beleid of de publieke opinie door mensen met een vluchtelingenachtergrond en die onderdeel zijn van relevante netwerken van vluchtelingen. In dit adviesrapport gaan we in op verschillende typen advocates en rollen die daarbij horen (de drie niveaus van refugee-led advocacy).

Dit advies is gebaseerd op theoretische en empirische kennis uit eerdere onderzoeken van de Refugee Academy. Daarnaast hebben we op diverse wijzen onze inzichten aangevuld en refugee advocates betrokken bij het schrijven van dit advies, onder andere ook als co-auteurs van dit rapport. Door onze kennis te delen hebben wij gezamenlijk de vertaling gemaakt naar bruikbare elementen. We hebben interviews uitgevoerd met vijf verschillende typen actoren:

1. Refugee advocates die nu actief zijn (focusgroep met 9 participanten)
2. Refugee advocates uit oudere generaties die al decennia in dit veld actief zijn (2)
3. Groepsgesprek en interviews met beleidsmakers van drie verschillende ministeries (SWZ (1), V&J (3) en OCW (2))
4. Groepsgesprek met leden van het advocacy team (Beleidsteam) van VluchtelingenWerk Nederland (3)
5. Emailwisseling met senior beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk Nederland en refugee advocates uit oudere generaties over geleerde lessen uit het verleden

Opzet van dit adviesrapport

De stelling dat perspectieven en ervaringen van vluchtelingen zelf van belang zijn voor het ontwikkelen van inclusief beleid staat zelden ter discussie. Maar om tot een daadwerkelijke betekenisvolle rol te komen voor refugee advocates is het essentieel om verder te kijken dan deze stelling en de impliciete aannames in verschillende contexten te beschouwen.

Daartoe stellen we in dit adviesrapport drie vragen. De eerste vraag betreft de daadwerkelijke waarde en functie van perspectieven van vluchtelingen. *Waarom* zijn deze perspectieven nodig? De zoektocht naar een antwoord daarop leidt ons naar de noodzaak om verschillende typen bijdragen te onderscheiden en daarmee tot de tweede vraag: *Welk type* perspectieven zijn in welke context van belang en hoe kunnen we de rol van vluchtelingen als advocate verder conceptualiseren en differentiëren? De derde vraag ten slotte gaat over de voorwaarden waaronder een betekenisvolle bijdrage van vluchtelingen als advocate mogelijk is: *Wat zijn de condities* voor het betrekken en versterken van refugee-led advocacy, zodat dit daadwerkelijk een verschil kan maken? Nadat we deze vragen hebben beantwoord, volgen enkele aanbevelingen voor beleidsmakers en relevante organisaties om vorm te geven aan een infrastructuur voor refugee-led advocacy.

1 WAARDE: WAAROM IS HET PERSPECTIEF VAN VLUCHTELINGEN IN BELEIDSVORMING NODIG?

Al vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is er groeiende kritiek op overheidsbeleid waardoor asielzoekers jarenlang zonder veel perspectief noodgedwongen in asielzoekerscentra (AZC's) verblijven.¹ Een krachtige manier om de effecten van dit beleid te laten zien zijn de verhalen over onmacht en verlies van asielzoekers en hun noodkreet en oproep tot actie. Een van de verhalen die ons in een van onze onderzoeken zeer raakte, is dat van Parwin (Ghorashi & Brinkgreve 2010). Parwin komt uit generaties van activistische vrouwen die in Iran tegen onrecht en voor vrijheid en democratie vochten. Zij was zelf ook een activist tijdens de Iraanse revolutie van 1979 en moest daarom in jaren negentig naar Nederland vluchten. Tijdens haar jarenlange verblijf in AZC's, in de wachtkamer van onzekerheid, zonder perspectief en contact met haar dierbaren, werd ze depressief en vroeg ze zich af of dit de democratie was waar ze jarenlang voor gevochten had. Zij had, als vechter voor democratie, hoge verwachtingen van een democratisch land, maar ze voelde absolute onmacht toen ze zich in Nederland tot niets gereduceerd zag worden. Ze verloor niet alleen haar kracht, maar ook haar hoop. Dit soort narratief onderzoek is van belang om de invloed van beleid op een empathische manier zichtbaar te maken.

Het opvang- en integratiebeleid is inmiddels sterk veranderd, maar het blijft van groot belang om te investeren in de verbinding van beleid met het leven en de ervaringen van vluchtelingen. In 2018 is de Wet inburgering 2013 geëvalueerd,² waarbij geconcludeerd werd dat het huidige integratiebeleid te weinig recht doet aan de realiteit en mogelijkheden van vluchtelingen in Nederland.³ Als reactie op dit beleid zijn nieuwe, door vluchtelingen geleide netwerken en organisaties opgezet.⁴ Ondanks de groeiende aandacht voor de waarde van het perspectief en de kennis van vluchtelingen, ontbreekt het nodige inzicht over hoe deze ervaringskennis te evalueren en van betekenis te laten zijn in besluitvormingsprocessen. Daarom is deze adviesvraag bijzonder relevant.

Kwalitatief (narratief) onderzoek is een manier om het perspectief en de persoonlijke verhalen van vluchtelingen recht te doen. Recente voorbeelden zijn de IntegratieBarometer 2018,⁵ die de ervaringen van vluchtelingen met inburgering in kaart brengt, of het rapport *Gevangen in een vastgelopen asielsysteem* (VluchtelingenWerk 2019).

Het is van cruciaal belang om dit perspectief ook centraal te stellen door de directe betrokkenheid van vluchtelingen in beleidsvorming, discussie en uitvoering van zaken die met het welzijn van vluchtelingen te maken hebben. Het verzamelen en

1 Naast wetenschappelijke literatuur die in dit rapport veelvuldig aangehaald worden, zie ook Weiler en Wijnkoop (2001).

2 Evaluatie van de Wet inburgering 2013: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/27/evaluatie-van-de-wet-inburgering-2013>

3 Een vergelijkbare conclusie komt naar voren in een onderzoek uit 2015 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar de integratie van statushouders. <https://www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2015/12/16/geen-tijd-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten>

4 Op internationaal niveau is het Global Refugee-led Network, een groep door vluchtelingen geleide organisaties, een van de belangrijkste actoren die de afgelopen jaren sinds de goedkeuring van de Verklaring van New York en het Global Compact on Refugees, hebben gepleit voor zinvolle vluchtelingenparticipatie. Het eerste Global Refugee Forum (GRF) dat in december 2019 plaatsvond, profiteerde voor het eerst van een ongekende bijdrage van meer dan zeventig vluchtelingen vanuit de hele wereld. De rol van vluchtelingen bij de voorbereiding op (en deelname aan) de GRF heeft een belangrijk precedent geschapen voor alle fora waarin besluiten en beleid voor de levens van vluchtelingen worden genomen of besproken.

5 Kahmann et al 2018.

interpreteren van verhalen door anderen (onderzoekers) kan geen vervanging bieden voor de directe bijdrage van advocates, die vanuit hun specifieke positionering in het veld kunnen meedenken over beleid. Zij hebben kennisbronnen en netwerken die onmisbaar zijn voor geïnformeerd beleid dat aansluit bij de realiteit van (diverse groepen) vluchtelingen.

Relevante kennis benutten: Edu4U

Vluchtelingen kunnen de blinde vlekken en hiaten in beleid identificeren. Een mooi voorbeeld is Edu4U,⁶ een door vluchtelingen geleid Amsterdams initiatief dat nieuwkomers voorbereidt op toegang tot hoger onderwijs in Nederland. Nieuwkomers met of zonder diploma ondervinden veel hindernissen om hun opleiding voort te zetten vanwege niet corresponderende buitenlandse diploma's (of het verlies daarvan door oorlog) en de inflexibiliteit van het onderwijssysteem in Nederland. Edu4U bestaat uit vluchtelingstudenten die zelf deze uitdagingen hebben doorstaan en weten waar de pijn zit als het gaat om toegang tot hoger onderwijs. Zij zetten pre-universitaire cursussen op om andere vluchtelingstudenten voor te bereiden op de examens die ze nodig hebben om zich aan te melden voor universiteiten en geven deze zelf. Door het ontbreken van dergelijke opleidingen elders en de enorme vraag ernaar groeide Edu4U in een mum van tijd uit boven de eigen capaciteit, en verzorgden ze uiteindelijk voor ruim vijfhonderd vluchtelingstudenten uit Maastricht en Groningen een voorbereidende opleiding in Amsterdam.

De kennis en expertise van de vluchtelingstudenten van Edu4U heeft een grote impact op het niveau van uitvoering, maar beleidsmakers benutten die op dit moment nog niet. De kaderleden van Edu4U zien dit als een gemiste kans. Tijdens de consultaties voor het G100-project⁷ droeg deze groep ook concrete oplossingen aan. Dat dergelijke kennis, dat nu onbenut is, van grote waarde zou kunnen zijn voor beleidsmakers, werd bijvoorbeeld duidelijk tijdens een van onze interviews op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De geïnterviewde beleidsmaker van dit ministerie toonde grote belangstelling voor de oplossingen die door Edu4U waren aangedragen.

Zoals de leden van de Global Refugee-led Network in een artikel voor The Elders schrijven:

Mensen vragen het ons vaak: Waarom is vluchtelingenparticipatie belangrijk? Kunt u bewijzen dat het betrekken van vluchtelingen het beleid echt beter maakt? Daarop zeggen we: stel je voor dat waar je woont, waar je naar school ging, waar je werkte, voor jou was bepaald, zonder je te raadplegen? Je zou je kunnen voorstellen dat dat zou leiden tot inefficiënties, fouten, oplossingen die niet aansluiten bij jouw wensen of ervaringen. Als vluchtelingen zinvol worden meegerekend, zien we resultaten. We kunnen volledig bijdragen.⁸

Vluchtelingen die verschillende systemen van opvang en integratie hebben doorlopen, kunnen ons het beste vertellen wat werkt (en wat niet) in beleid en praktijk. Hun perspectief is vooral ook relevant en nodig bij de huidige integratie-uitdagingen waar Nederland en Europa voor staan.

⁶ Edu4U-website: <https://edu4u.nl/>

⁷ <http://www.g-100.org/news/new-voices-for-europe-council/>. Zie ook het kader Created Spaces: het G100 initiatief op [pagina 29](#)

⁸ Niets over ons, zonder ons: het wereldwijde door vluchtelingen geleide netwerk: "<https://www.theelders.org/news/nothing-about-us-without-us-global-refugee-led-network>"

1.1 DE NOODZAAK VAN VLUCHTELINGEN ALS ADVOCATES

Vluchtelingen participeren vaak niet direct zelf in beleidsvorming en bewegen zich meestal in andere sociale kringen dan beleidsmakers. Hierdoor is de horizon van de laatsten, wanneer het gaat om de leefwereld van vluchtelingen binnen een AZC of in andere contexten, vaak beperkt. Deze begrensde blik is inherent aan ons systeem van beleidsontwikkeling, waarin perspectief, kennis en ervaring van 'doelgroepen' van beleid met een marginale positie in de samenleving, vaak weinig weerklank vinden in het beleid zelf. Maar voor een inclusief beleid is het juist van groot belang om zo dicht mogelijk bij de leefwereld van mensen te komen over wie het beleid gaat, door directe deelname van non-geprivilegieerde groepen in beleidsvormingsprocessen. Anne Philips (1996) noemt dit de '*politics of presence*': de nadruk op de aanwezigheid en het daadwerkelijk meedoen van mensen die tot een groep behoren die niet (voldoende) vertegenwoordigd is in het politieke spel. De *politics of presence* is weliswaar niet voldoende, maar wel een noodzakelijke eerste stap voor inclusieve politiek en beleidsvorming. De volgende stap is om de onderscheidende leefwereld van de aanwezige non-geprivilegieerde groepen daadwerkelijk een plek te geven, ofwel het anders-zijn productief te maken, in besluitvormingsprocessen.

Er zijn genoeg voorbeelden die laten zien hoe belangrijk de combinatie van diverse perspectieven is in beleidsvorming. Het is zoals een van de participanten in dit onderzoek stelt, wel een kunst om deze meerstemmigheid een plek te geven, maar wanneer het lukt, kan het tot prachtige resultaten leiden. Een mooi voorbeeld is de samenwerking tussen VluchtelingenWerk en Vluchtelingen Organisaties Nederland (VON) in het verleden. Medewerkers van beide organisaties die langere tijd hebben samengewerkt, zeggen dat dit samen optrekken en medestanders zijn tot mooie projecten en resultaten heeft geleid. VluchtelingenWerk en VON deelden op beleidsniveau standpunten en plannen. Onder andere brachten ze een gezamenlijk onderzoek uit naar de werking van het toenmalige inburgeringsbeleid: *Inburgering aan den lijve* (1997). Rondom verkiezingen werkten ze samen door bijvoorbeeld samen debatten te organiseren of verder leverden zij regelmatig bijdragen aan overheidsonderzoek naar de integratie van vluchtelingen. Vrij recent is de gezamenlijke deelname en inzet in de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen die onder leiding van het ministerie van SZW aantrad in 2016. De samenwerking tussen VON en VluchtelingenWerk heeft in het verleden ook geleid tot mooie projecten zoals het festival 'Onbegrensde Ontmoeting'. Dit is voor het eerst in 1997 op Wereldvluchtelingendag georganiseerd en trok ruim 15.000 bezoekers (asielzoekers, vluchtelingen en Nederlanders) en leidde tot de mooiste ontmoetingen. Ook in 1998, 1999, 2001 en 2003 vond de Onbegrensde Ontmoeting plaats. Het initiatief was vooral gericht op contact tussen vluchtelingen en oud-Nederlanders en het bevorderen van maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen.

Deze voorbeelden uit het verleden moeten we koesteren, omdat ze getuigen van de waarde van samenwerking met refugee-led organisaties en advocates. Verhalen van mensen die destijds actief waren, laten echter ook zien dat het niet gemakkelijk is om structureel een evenwichtige samenwerking vorm te geven. De refugee advocates uit eerdere generaties die wij hebben gesproken, vertellen dat zij jarenlang waardevolle bijdragen hebben kunnen leveren aan beleidsvorming, maar ook dat zij geen volledige erkenning hebben ervaren voor dit werk. Hun verhalen werden soms neergezet als persoonlijk (wellicht te subjectief) en daardoor van minder waarde dan andere vormen van kennis zoals professionele of wetenschappelijke kennis. Hoewel er nu meer ruimte voor ervaringskennis lijkt te zijn, is er toch onduidelijkheid over wat deze kennis eigenlijk moet inhouden om als waardevol te gelden. Daarom weerspiegelen de

ervaringen van eerdere generaties vluchtelingen de ervaringen van nieuwe refugee advocates (Badran & Stoker 2019). Dit bleek ook uit onze focusgroep met advocates. De advocates uit oudere generaties benadrukken het belang om te starten vanuit een heldere visie waarom samenwerking met refugee advocates wenselijk is en drukken zowel beleidsmakers als de nieuwe generatie advocates op het hart om in zo'n visie te investeren:

[Een vraag die je jezelf moet stellen is:] Waarom hebben we die mensen nodig hier? Die [vluchtelingen]organisaties? Hebben we ze nodig voor de Bühne, voor een morele verplichting, of hebben we ze écht nodig? En waarom hebben we ze dan nodig? [...] Wij hebben twee dingen in de markt. Ten eerste het bereik van vluchtelingen in dit land. En ten tweede, de expertise. [...] Er zit zoveel onbenutte kennis en expertise bij ons.

Voor beleidsmakers of organisaties die serieus werk willen maken van samenwerking met refugee advocates, zou daarom de eerste stap moeten zijn om het belang daarvan voor het eigen werk helder te krijgen. Dit adviesrapport is bedoeld om dit proces te ondersteunen, onder meer door het type bijdrage dat refugee advocates kunnen bieden te differentiëren en te conceptualiseren.

1.2 IN-BETWEENNESS

Wat maakt specifiek de ervaringskennis van vluchtelingen relevant, behalve dat de verbinding tussen beleid en leefwereld van doelgroepen van groot belang is? Volgens Edward Said (1995) zorgt het noodlot van verplaatsing ervoor dat een balling (lees een vluchteling) in alles wat hij of zij doet of meemaakt, met diverse referentiekaders te maken krijgt. Deze toestand van *in-betweenness*, ofwel tussentoestand, bewerkstelligt een tweeledig perspectief, waardoor niets vanzelfsprekend is. Deze constante vertaling van contexten en praktijken maakt het vluchtelingen mogelijk om dingen niet simpelweg te zien zoals ze zijn, maar zoals ze tot stand zijn gekomen. Ze hebben het voorrecht om structuren niet als vanzelfsprekend te ervaren (zie ook [pagina 18](#)). Deze 'contextuele alertheid'⁹ ervaren vluchtelingen overigens niet altijd als privilege, maar eerder als zeer vermoeiend. Ze zouden deze graag willen uitschakelen en genieten van de rust van vanzelfsprekende comfortzones. Tegelijkertijd kan deze contextuele alertheid fungeren als bron van originaliteit en anders denken.¹⁰ De kunst is om deze potentiële originaliteit te vertalen naar kracht en die vervolgens concreet in te zetten om in diverse maatschappelijke structuren beweging en verbinding te creëren.

De stem van refugee advocates is niet alleen belangrijk gezien het geringe aantal beleidsmakers, politici en bestuurders met een vluchtelingenachtergrond. Juist advocates die geen onderdeel zijn van de beleidsvormende instituties, bieden de 'blik vanuit de marge', die essentieel is om vastgeroeste kaders te bevragen. Met name het verbreden van de verbeeldingskracht en het vermogen om de (beperkte) blik en (vaste) kaders van beleidsmakers te doorbreken, maakt het betrekken van perspectieven van vluchtelingen waardevol. Zij kunnen een ander licht werpen op dominante beelden, probleemstellingen of voorgestelde oplossingen, juist door hun vluchtervaringen én hun positie in bepaalde netwerken.

De tussenpositie die wij aan refugee advocates toeschrijven roept de associatie op met begrippen zoals 'bruggenbouwer' of 'sleutelpersoon', die momenteel veel gebruikt

9 Zie Ghorashi 2016: <https://www.kis.nl/blog/wat-als-iedereen-migrant-zou-zijn>

10 <https://www.kis.nl/blog/wat-als-iedereen-migrant-zou-zijn>

worden in beleid en onderzoek. Deze begrippen worden in verschillende contexten anders ingevuld. De rol van advocates onderscheidt zich in ieder geval van die van 'sleutelpersonen' (en vergelijkbare begrippen) in het geval dat deze verwijst naar mensen die zich inzetten om gemeenschappen te versterken en cultuurverschillen tussen gemeenschap en instanties te overbruggen. Sleutelpersonen worden bijvoorbeeld (meestal als vrijwilliger) ingezet om de afstand tussen migrantengemeenschappen en professionele instellingen te verkleinen dankzij hun 'sleutelpositie' (en dus invloed) in deze gemeenschappen, zodat leden hiervan beter bereikt en beter ondersteund kunnen worden. Advocates hebben een andere rol. Ook zij dragen bij aan het verkleinen van afstand, maar hier gaat het om het perspectief van beleidsmakers te beïnvloeden, zodat het beleid dichterbij de leefwereld van de gemeenschap wordt gebracht. In de praktijk overlappen soms de rollen van advocates en van sleutelpersonen. Het ontbreken van helderheid over het onderscheid tussen deze verschillende rollen, kan eraan bijdragen dat de advocate beperkt wordt in zijn of haar potentieel om een origineel perspectief in te brengen.

2 DIFFERENTIATIE: WELKE PERSPECTIEVEN ZIJN WAARDEVOL IN WELKE CONTEXT?

Lange tijd is in Nederland de vertegenwoordiging van migranten en vluchtelingen via overleg- en adviesorganen georganiseerd, het **Landelijk Overleg Minderheden (LOM)**. Deze overlegstructuur, waarin erkende inspraakorganen van etnische minderheidsgroepen in Nederland advies gaven aan de overheid over beleid en maatschappelijke ontwikkelingen, is vanaf 2011 afgebouwd en uiteindelijk opgeheven in 2015. Het overkoepelend netwerk van vluchtelingenorganisaties VON heeft zo meer dan 30 jaar een cruciale rol gespeeld in consultatie en advies van beleid vanuit vluchtelingenperspectief, vaak in samenwerking met VluchtelingenWerk Nederland. Dit heeft zoals vermeld tot vele waardevolle momenten van partnerschap geleid. Nu VON niet meer als officieel erkend inspraakorgaan fungeert en als zodanig in een landelijk overleg opereert, ontbreekt de connectie tussen de vele vluchtelingenorganisaties die in Nederland actief zijn en het meer gevestigde veld van ngo's, overheid en uitvoeringinstanties die zich met vluchtelingen zaken bezighouden. Uit ons onderzoek is gebleken dat alle bevraagde partijen behoefte hebben aan meer connectie. Allen benadrukten het belang van een netwerk van advocates en het structureel betrekken van vluchtelingenorganisaties of actieve advocates in beleidsvorming.

Ondanks de gesignaleerde noodzaak van connectie staat het voormalige model dat migranten- en vluchtelingenorganisaties als vertegenwoordigingsorganen zag, wél ter discussie. Marlou Schrover (2010) laat in haar historische analyse zien dat de verwachting dat dergelijke organisaties hele gemeenschappen vertegenwoordigen, haaks staat op de diversiteit binnen groepen en blijkt geeft van een essentialistische kijk op minderheidsgroepen. De irreële verwachting van vertegenwoordiging ondermijnt uiteindelijk de geloofwaardigheid van refugee-led organisaties en advocates (of van andere vermeende vertegenwoordigers van minderheidsgroepen) die onmogelijk kunnen aantonen namens een grote groep te spreken. Het tast de betekenis aan van de bijdrage die zij kunnen leveren op basis van hun beleefde ervaring en hun inbedding in relevante netwerken. Om deze bijdrage tot zijn recht te laten komen zijn specifieke condities, ruimtes en praktijken nodig die de potentiële waarde van het perspectief van advocates tot bloei te laten komen en die de 'logica van het conventionele' kunnen bevragen.

Inmiddels zien we een sterke verschuiving van de eerdere nadruk op collectieve vertegenwoordiging naar een toenemende belangstelling voor individuele verhalen van vluchtelingen. In veel contexten spant men zich actief in om vluchtelingen zelf aan het woord te laten. Vaak worden nieuwkomers op bijeenkomsten gevraagd om hun verhaal te vertellen. Deze verhalen kunnen daar een sterk effect hebben, maar het kan soms doorslaan naar vormen van consultatie (in beleid, in commissies of expertmeetings) met een 'box-ticking' effect: 'Als er maar iemand met een vluchtelingachtergrond aan tafel zit, is het goed.' Hierbij komt er een sterke nadruk te liggen op het label 'vluchteling-zijn', met als risico dat er te weinig aandacht is voor de inhoudelijke waarde van de verhalen. Een risico is bovendien dat het vluchtelingenperspectief, waar men ruimte voor wilde maken, zo gereduceerd wordt tot een individueel verhaal dat als inwisselbaar wordt gezien met elk ander individueel verhaal van een vluchteling.

Het lijkt een paradoxale spanning: refugee advocates brengen verhalen, perspectieven en ervaringen mee die vastgeroeste denkpatronen kunnen doorbreken vanuit hun positie als onderdeel van een specifieke groep, maar hun bijdrage mag echter niet gelden als representatief voor de hele groep. Tegelijkertijd zijn specifieke verhalen wel meer dan louter individuele verhalen. Vaak is niet alleen het persoonlijke verhaal

van belang, maar gaat het om de inbedding van iemands ervaring in verschillende contexten en de weerklank ervan in de ervaringen van mensen uit het eigen netwerk. Juist de positionering van advocates in dit netwerk, dat anders is dan die van de meeste beleidsmakers of bestuurders, maakt hun bijdrage belangrijk.

Uit ons onderzoek blijkt dat het spanningsveld tussen het individuele verhaal en de collectieve ervaring een fundamentele vraag en dilemma oproept bij veel van de beleidsmakers en experts die wij hebben gesproken: wat is het individuele verhaal en wat de collectieve ervaring? En hoe kunnen we een nieuwe vorm vinden voor overleg, advies en structurele samenwerking met refugee-led organisaties en refugee advocates, zonder de oude structuur van inspraakorganen te willen herstellen?

Een gelaagde structuur voor refugee-led advocacy

Om de complexiteit van deze vraag het hoofd te bieden stellen wij een gelaagde structuur voor, waarin refugee-led advocacy op verschillende manieren ingevuld kan worden en waarin advocates verschillende rollen kunnen innemen. Elke rol vraagt om specifieke competenties en condities. Wij onderscheiden drie niveaus van refugee-led advocacy. Het eerste niveau is dat van *individuele verhalen* van vluchtelingen, die kunnen inspireren tot een verandering in mindset en verbeeldingskracht. Het tweede niveau is dat van *gedragen verhalen*; verhalen en perspectieven van vluchtelingen advocates die gespiegeld zijn met die van lotgenoten uit hun netwerk en waaraan zij ook betekenis kunnen geven in een institutionele context, waardoor zij actief mee kunnen denken over beleid. Het derde niveau is dat van een *beschermende schil*, gevormd door voormalige vluchtelingen met een lange ervaring in beleidsbeïnvloeding en een institutioneel geheugen. Hun inzet is nodig om de advocates die in het eerste en vooral in het tweede niveau actief zijn, te voeden en hun veerkracht en reflexiviteit te ondersteunen. Dit derde niveau vormt als het ware een beschermende jas voor de inspanningen van advocates op het eerste en tweede niveau.

Drie niveaus van refugee advocacy

Eerste niveau: *individuele verhalen* die kunnen inspireren tot een verandering in mindset en verbeeldingskracht.

Tweede niveau: *gedragen verhalen* en perspectieven van vluchtelingen advocates die gespiegeld zijn met die van lotgenoten en waaraan zij betekenis kunnen geven in een institutionele context, waardoor zij actief mee kunnen denken over beleid.

Derde niveau: de *beschermende schil*, gevormd door voormalige vluchtelingen met een lange ervaring in beleidsbeïnvloeding en een institutioneel geheugen.

Deze drie niveaus kunnen samen een krachtige structuur vormen die zorgt voor een betere aansluiting tussen beleidskaders en de geleefde ervaring van vluchtelingen. Wij schetsen in dit advies deze driedelige structuur en pleiten voor een gezamenlijke inspanning van verschillende actoren om deze structuur vorm te geven: overheid, ngo's, refugee-led organisaties, wetenschappers en anderen kunnen hier allemaal een rol in spelen. We stellen dat vluchtelingen als advocates het potentieel hebben om op elk niveau een rol te spelen. Maar een potentieel is niet vanzelfsprekend ook een aantoonbare competentie. Om dit potentieel tot bloei te laten komen is er behoefte aan kennis, structuur en verbinding. Bovendien kunnen advocates alleen tot relevante vormen van beïnvloeding komen als beleidsmakers ontvankelijk zijn voor hun bijdrage en er de bereidheid is om op langere termijn te investeren in de ontwikkeling en positionering van advocates in het beleidsveld. Er zijn dus structurele condities nodig om de bijdrage van advocates daadwerkelijk mogelijk te maken.

Tussen de drie niveaus is geen sterk omliggende scheiding. Ze vormen eerder een continuüm. Refugee advocates kunnen in meer niveaus actief zijn en soms zijn de rollen minder strak te onderscheiden. Maar het conceptuele onderscheid tussen deze niveaus helpt de verschillende bijdragen te positioneren en ook de wensen te verhelderen van beleidsmakers, ngo's of andere organisaties die hierin willen investeren.¹

.....
¹ Tijdens onze gesprekken met betrokkenen in het veld zagen we dat deze niveaus vaak door elkaar liepen. Zie hiervoor ook [pagina 28](#). Een helder onderscheid tussen de verschillende niveaus zal naar onze verwachting helpen bij het formuleren van heldere verwachtingen en bij het maken van afspraken die gebaseerd zijn op wederkerigheid en gelijkwaardigheid.

Refugee-led organisaties kunnen het onderscheid gebruiken om na te denken over welk type advocacy zij in welke context nodig vinden en welke bronnen zij hiervoor in huis hebben. Wij pleiten voor een georganiseerd (online) gesprek hierover. Door refugee advocates (en hun organisaties), ngo's, uitvoeringsorganisaties, ministeries en gemeentes uit te nodigen voor werkbijeenkomsten en daarnaast te werken aan een online mapping, kunnen we gezamenlijk bouwen aan een netwerk waarin verschillende vormen van samenwerking mogelijk worden.

2.1 EERSTE NIVEAU: INDIVIDUELE VERHALEN

Individuele verhalen van vluchtelingen kunnen waardevolle inzichten opleveren en daarnaast blinde vlekken en bestaande assumpties zichtbaar maken.

Het luisteren naar persoonlijke verhalen van vluchtelingen kan van grote waarde zijn om een menselijke dimensie in het systeem van beleidsvorming te brengen. Zsuzsa Kovacs (2019) betoogt in haar recente onderzoek dat de inzet van persoonlijke verhalen de meest effectieve manier is om vanuit een minderheidspositie invloed te krijgen op de manier van denken van mensen in gevestigde instituties: "Verhalen, voorbeelden en getuigenissen zijn gemakkelijk te begrijpen en te herinneren en hierdoor zijn ze - veel meer dan droge statistieken - een geschikt middel om informatie over te brengen. Ze hebben emotionele aantrekkingskracht."² Volgens Kovacs ligt de kracht van deze manier van beïnvloeding juist in de emotionele connectie die ontstaat tussen luisteraar en verteller. Ze spreekt van 'transportatie', het mechanisme waarbij een luisteraar zich empathisch verbindt met de verteller en de ervaring heeft opgenomen te worden in het verhaal van de ander.

Deze narratieve dimensie is heel belangrijk. Geroutineerde manieren van spreken en handelen in institutionele contexten houden specifieke visies in stand op sociaal-maatschappelijke problemen. Persoonlijke verhalen kunnen deze geroutineerde processen opschudden en soms doorbreken. Ze hebben de potentiële kracht om een ander licht te werpen op zaken die mensen als vanzelfsprekend beschouwen, omdat ze bijvoorbeeld vastliggen in gangbare beleidstaal of in beleidskaders steeds gereproduceerd worden. Denk bijvoorbeeld aan de beleidsmantra 'taalvaardigheid is de belangrijkste conditie voor inclusie'. Vanuit de goede intentie om de integratie van vluchtelingen te bevorderen is er een sterke nadruk komen te liggen op het belang van taalvaardigheid. Maar zoals blijkt uit ons eerder onderzoek, kan een te sterke fixatie op taal andere bronnen van kracht onzichtbaar maken (zie het kader *Dualiteit van de taal*). Individuele verhalen van vluchtelingen kunnen licht werpen op dit proces.

.....
² <https://www.kis.nl/artikel/persoonlijke-lobbyverhalen-van-minderheden-werken-beter-dan-droge-statistiek>

Dualiteit van de taal³

Diverse narratieve onderzoeken naar vluchtelingen laten zien dat kennis van de Nederlandse taal als belangrijkste voorwaarde geldt voor hun participatie, maar dat deze competentie bij vluchtelingen tegelijkertijd nooit als goed genoeg beoordeeld wordt.⁴ Met andere woorden: vluchtelingen moeten hun best doen om de Nederlandse taal te leren, maar hun inspanning blijkt nooit voldoende voor een volwaardige baan; een baan waarvoor ze zelfs in Nederland opgeleid zijn. Deze dualiteit van de taal, tegelijkertijd voorwaarde voor insluiting en bron van uitsluiting, maakt het nauwelijks mogelijk de kwaliteit en kracht van mensen te zien voorbij hun eventuele taalbeperking.⁵ Vluchtelingen worden constant iets verweten wat ze onmogelijk kunnen veranderen.

In de beginfase, wanneer de tweede taal nog nieuw is, is er een grote kloof tussen het denkniveau en het taalniveau van de eerste generatie migranten en vluchtelingen. Voor velen, zelfs hoogopgeleiden, duurt het lang om deze kloof te overbruggen. Met het volgen van een taalcursus dichten ze deze kloof langzaam. Maar ze zullen nooit het niveau en de perfectie van een *native speaker* bereiken, zoals we weten uit onderzoek naar mensen die een nieuwe taal op latere leeftijd leren. Vluchtelingen die hoogopgeleid zijn hebben vaak hoge ambities, maar krijgen constant te horen dat hun taal niet goed genoeg is.

In lezingen gebruikt Ghorashi (zelf ooit als vluchteling naar Nederland gekomen) het voorbeeld van haar eigen carrière. Als beginnend docent kreeg zij goede evaluaties van haar studenten dankzij haar passie om via verhalen uit haar verleden wetenschappelijke concepten zoals identiteit, diversiteit en thuisgevoel uit te leggen. Hiermee compenseerde ze haar taalachterstand in het Nederlands, die ze nooit zou kunnen inhalen omdat ze de taal op haar 26^{ste} had geleerd. Door haar eigen verhaal te delen hoopt zij te kunnen laten zien dat communicatie meer is dan taal. En dat als zij, met haar accent en taalgebreken, de hoogste positie in de wetenschap, die van hoogleraar, kan bekleden, ook andere ijverige vluchtelingen een mooie carrière moeten kunnen bereiken. Maar dan moeten ze wel het geluk hebben (zoals Ghorashi heeft gehad) om gedurende hun loopbaan mensen tegen te komen die niet fixeren op hun taalimperfecties, maar op de kracht die ze tonen in hun communicatie ondanks de imperfecties. Helaas gebeurt dit in de meerderheid van gevallen niet.

Een eerste functie van advocacy ligt dus in het oproepen van empathisch vermogen en reflectie door persoonlijke verhalen. Deze rol vervullen op dit moment vele nieuwkomers die bereid zijn tijdens bijeenkomsten, symposia, debatten, commissievergaderingen, expertmeetings en op andere plekken hun verhaal te vertellen. Wij beschouwen nieuwkomers die persoonlijke verhalen kunnen vertellen, als bron voor reflectie én empathische verbinding, als het **eerste niveau van refugee-led advocacy**. Diverse participanten aan de focusgroep beschreven hun werk langs deze lijnen:

Mijn grootste ambitie is echt om te laten zien dat vluchtelingen niet alleen de hulpbehoevenden zijn, maar serieus bijdragen aan de economische sector. Ik probeer zo zichtbaar mogelijk te zijn in panels of op de tv, om te laten zien dat vluchtelingen niet alleen een last zijn en dat ik heel graag wil bijdragen aan de economie hier (participant aan de focusgroep; vertaling uit het Engels door de auteurs).

3 Zie voor uitgebreidere beschouwing: KIS website: <http://www.kis.nl/blog/de-mythe-van-taalbeheersing>, Ghorashi (2015).

4 Ghorashi & Van Tilburg (2006).

5 Zie ook Eijberts & Ghorashi (2017).

Vooraf nieuwkomers die nog niet zo lang in Nederland zijn, hebben een belangrijke rol in dit eerste niveau. Persoonlijke verhalen van vluchtelingen die de directe effecten van het huidige integratiebeleid ervaren, vergroten de empathische verbeeldingskracht van mensen die deze ervaringen niet hebben, en maken de implicaties van beleidsmaatregelen op mensenlevens tastbaar. Verhalen kunnen kracht zetten achter een boodschap juist omdat zij een empathische connectie teweegbrengen. Dat neemt niet weg dat ze ook ontregelend kunnen zijn en dat dit juist een belangrijk aspect van hun waarde is. Zo kunnen deze verhalen beleidsmakers verrassen en hun vanzelfsprekende beelden in twijfel trekken. Hierdoor maken ze ruimte voor anders denken (Ghorashi 2015). Maar deze effecten kunnen alleen productief zijn als er omgevingen gecreëerd worden waarin de verhalen tot hun recht komen. Hier gaan we in het derde deel van dit rapport nader op in.

Van het eerste naar het tweede niveau

Veel getuigenissen van advocates zijn verhalen die wel persoonlijk zijn, maar toch de individuele dimensie overstijgen, omdat ze gespiegeld worden door verhalen van anderen uit hun netwerk. De capaciteit om van persoonlijke ervaringen relationele of gedragen verhalen te maken, die ingebed zijn in een bredere context en ook gevoed worden door ervaringen van anderen, uit zich vooral in het *tweede niveau van refugee-led advocacy*. Dit niveau bestaat uit mensen die in staat zijn om een collectieve betekenis te geven aan eigen ervaringen en te reflecteren op de contextuele betekenis daarvan, zonder de vooronderstelling dat zij hierbij een homogene groep representeren. Hun rol is essentieel om duurzame structuren te bouwen waarin ruimte ontstaat voor een systematische reflectie vanuit de ervaring van vluchtelingen.

2.2 TWEEDE NIVEAU: GEDRAGEN VERHALEN

Advocates uit het tweede niveau zijn in staat hun tussenpositie (in-betweenness) te omarmen en productief te maken.

Refugee advocates die door hun inbedding in relevante organisaties en netwerken hun eigen ervaring kunnen relateren aan een bredere (beleids)context vormen het tweede niveau van advocacy. Een belangrijk kenmerk van deze groep is *in-betweenness* oftewel het hebben van een tussenpositie. Door hun werk binnen vluchtelingenkringen en gedeelde ervaringen met mensen om hen heen brengen zij een ander perspectief, dat soms haaks staat op de kaders die in beleidskringen vanzelfsprekend zijn. Tegelijkertijd kennen zij ook de context van Nederlandse beleidsvorming en Nederlandse instituties, waardoor zij de relevantie van hun ervaringen en perspectief voor de beleidsontwikkeling expliciet kunnen maken, zonder zelf zo 'genormaliseerd' te zijn in de context van beleid dat zij de kaders ervan impliciet overnemen.

De bovengenoemde notie van *in-betweenness* staat centraal in het werk van postkoloniale denkers zoals Edward Said, Gayatri Spivak en Homi Bhabha. Ze duidt op de conditie van iemand die in verschillende contexten thuis is en daardoor nooit helemaal ergens 'thuis hoort', oftewel nooit de structuren waarin zij zich beweegt als vanzelfsprekend neemt. Deze al eerder vermelde *contextuele alertheid* (Ghorashi 2016) is de basis voor het vermogen om te vertalen tussen verschillende contexten en praktijken. Het stelt vluchtelingen in staat om te reflecteren op de betekenis van ervaringen en vanuit deze reflectie contexten te bevragen. Doordat alles wat een vluchteling tegenkomt in een bepaalde context, een tegenpool heeft in een andere, eerder ervaren context, bezit hij of zij het vermogen te bevragen van wat anderen vaak als vanzelfsprekend nemen. Een voorbeeld is beleving van vrijheid. Als je altijd in vrijheid hebt geleefd, is het lastig om die niet als vanzelfsprekend te beschouwen.

Maar voor een vluchteling die een dictatuur meegemaakt heeft, is de ervaring van vrijheid niet vanzelfsprekend. Het balanceren tussen ervaringen in diverse contexten leidt tot een alertheid die, mits er reflectie op is, vernieuwend kan zijn. Precies deze vaardigheid is van groot belang om als advocate op het tweede niveau te opereren.

De kennis en perspectieven van advocates op het tweede niveau vertegenwoordigen geen brede groep mensen, maar zijn te beschouwen als perspectieven die bepaalde mechanismes kunnen blootleggen die voor beleidsmakers mogelijk onzichtbaar zijn. Zij kunnen het vreemde dichterbij brengen en het vanzelfsprekende vreemd maken en daardoor verhelderende en verrassende interpretaties bieden. Dit kunnen ze doen door hun andere positie in maatschappelijke structuren (bijvoorbeeld structuren die juist met de beste bedoelingen uitsluitend kunnen zijn⁶) en omdat ze in staat zijn om vanuit deze positie die structuren te aanschouwen. Zij kunnen ook reflecteren op hun tussenpositie, waardoor hun verhaal niet alleen persoonlijk is, maar ook een sterke intercontextuele kracht bezit.

De positie van het tweede niveau

Het tweede niveau heeft een andere functie dan het eerste. Waar bij het eerste niveau vooral het verruimen van de verbeeldingskracht en het in twijfel trekken van beperkte aannames centraal staan, gaat het bij dit niveau juist om het bieden van belangrijke inzichten voor beleid. Het tweede niveau bestaat uit mensen die in te zetten zijn als meedenkers over en medevormgevers van beleid. Het gaat hier om mensen die lang genoeg in hun nieuwe land wonen om de werking van het systeem en de structuur te kennen (*praktisch bewustzijn*⁷ van de gelaagde werking van het systeem) en bovendien de contextuele alertheid hebben om overstijgend te kunnen denken en hun persoonlijke ervaring in een bredere context te kunnen plaatsen (*reflectief bewustzijn* van de structuren waar ze onderdeel van zijn). Daarnaast bestaat het sociale netwerk van mensen van deze tweede groep ook uit mensen met vluchtelingenachtergrond, waardoor ze ook een *relationeel bewustzijn* ontwikkelen. Met andere woorden, zij spiegelen hun eigen verhaal constant aan de verhalen van hun lotgenoten. Het gaat hier dus niet om mensen die heel goed in hun nieuwe land zijn geassimileerd (hoe succesvol zij ook zijn), maar om mensen die hun tussenpositie (in diverse contexten) zelf juist als waardevol zien. Vanuit deze tussenpositie kunnen zij praktisch, reflectief en relationeel bewustzijn combineren in het verhaal dat zij vertellen.

Vanwege hun kennis van de Nederlandse samenleving en de gedragen verhalen die zij meenemen, zouden vluchtelingen uit deze groep moeten gelden als serieuze en gelijkwaardige partners in diverse structuren. Hun verhaal is van cruciaal belang om verbindingen tussen werelden te creëren die nu ver van elkaar staan. En hun bijdrage als aanjagers van vernieuwing en verbinding zou een duurzame vorm moeten krijgen in bestaande maatschappelijke structuren. Deze groep zal waarschijnlijk vooral bestaan uit kaderleden van refugee-led organisaties, hoewel dat niet noodzakelijk is. Het gaat met name om advocates die zich actief inzetten (betaald of vrijwillig) in het veld en met een breed netwerk onder (specifieke groepen) vluchtelingen en kennis van het beleidssysteem.

In relatie tot het eerste niveau heeft dit niveau een inbeddingsfunctie: zij kunnen ruimte maken voor mensen uit de eerste groep om hun verhaal te vertellen en helpen de betekenis van deze verhalen vertalen naar de beleidscontext. Maar zoals ook bleek uit onze gesprekken, is de positie van dit type advocates op dit moment

6 <https://www.oneworld.nl/lezen/politiek/migratie/uitsluiting-met-de-beste-bedoelingen/>

7 Giddens (1979) noemt 'praktisch bewustzijn' de kennis die terug te zien is in het handelen van mensen, zonder dat zij altijd in staat zijn deze kennis expliciet te verwoorden. Praktisch bewust zijn betekent hier de routines van het systeem kennen (bijvoorbeeld van Nederlandse overheidsinstituten) en je hierin kunnen bewegen.

heel kwetsbaar als het gaat om erkenning van hun specifieke bijdrage (zie onder 3: Conditie). Het is essentieel dat zij onderdeel worden van een netwerk dat kan verbinden, voeden en het omarmen van in-betweenes kan helpen. Daarin spelen verschillende andere partijen een rol. Eén daarvan bestaat uit het laatste niveau van refugee advocacy, de beschermende schil rondom de groep van het tweede niveau.

2.3 DERDE NIVEAU: BESCHERMENDE SCHIL

Voormalige refugee advocates met institutioneel geheugen bieden een beschermende schil.

Het derde niveau bestaat uit voormalige refugee advocates met een institutioneel geheugen: vluchtelingen die al decennia (soms ruim dertig jaar) in Nederland wonen en als advocates in het veld actief zijn geweest. Zij zijn als het ware het historische geheugen van de uitdagingen van vluchtelingen (advocates) in Nederland. Mensen die het belang van de andere stem blijven verdedigen. Ze hebben veel ervaring met structurele barrières die refugee advocates in een kwetsbare positie brengen of de impact van hun bijdrage minimaliseren. Daardoor voelen sommigen ook verontwaardiging en frustratie. Maar hun kennis van deze mechanismes kan van groot belang zijn om een jongere generatie te helpen meer grip te krijgen op de eigen positie en nieuwe strategieën te ontdekken om in het veld van beleidsbeïnvloeding te leren navigeren. Hun institutionele geheugen kan zeer waardevol zijn voor met name de mensen op het tweede niveau, om ervoor te zorgen dat ze niet in dezelfde valkuilen trappen als zij destijds hebben gedaan. Zij helpen dus bij het creëren van een veilige uitvalsbasis voor mensen van het tweede niveau.

Tijdens onze focusgroep, waar advocates van jongere en oudere generaties bij elkaar kwamen, werd de meerwaarde van intergenerationele connecties goed zichtbaar. Door de gespreksdynamiek werd helder dat er een zeer sterke herkenning was van ervaringen tussen generaties en ook een sterke behoefte aan het leren van elkaars ervaringen. In deze verbinding van verhalen ligt een enorme onbenutte kracht die voor wederzijdse inspiratie en kennisuitwisseling kan zorgen. Wanneer jonge advocates teleurstelling uitspraken over belemmeringen die zij ervaren⁸, konden advocates uit de oudere generatie hen moed inspreken en hen aansporen om verder te zoeken naar wegen om hun kennis relevant te maken. Jonge advocates kunnen op hun beurt door hun frisse kijk op de Nederlandse context wat meer originaliteit vanuit hun tussenpositie aanwakken. De assumptie hier is dat bij de derde groep, na een jarenlang verblijf in een nieuw land, de tussenpositie een ander karakter kan krijgen. Vooral bij jongere generaties is het contrast tussen contexten sterk en kan de bespiegeling tussen deze contexten tot originele inzichten leiden. Daarom is de interactie tussen generaties waardevol.

.....
⁸ In Badran & Stoker (2019) worden deze belemmeringen uiteengezet. De punten in hun rapport kwamen grotendeels terug in de belemmeringen die advocates in onze focusgroep bespraken.

3 **CONDITIES: WAT IS ER NODIG OM DEZE DRIE NIVEAUS VAN BETROKKENHEID TE REALISEREN?**

De drie niveaus kunnen gezamenlijk een krachtige structuur vormen die zorgt voor een betere aansluiting tussen beleidskaders en de geleefde ervaring van vluchtelingen. In deze paragraaf gaan we in op de condities die nodig zijn om dit te realiseren. Die hebben te maken met (1) de ontvankelijkheid van het ontvangende veld (personen, praktijken en structuren) en (2) de vaardigheden en kenmerken van refugee advocates zelf en de versterkende inbedding die zij nodig hebben.

3.1 RUIMTE MAKEN VOOR VERSCHIL DAT VERSCHIL MAAKT

Voor we per niveau gaan kijken naar nodige condities, introduceren we enkele theoretische termen die helpen om deze condities scherper neer te zetten. Ten eerste onderscheiden we verschillende typen structuren waarin de bijdrage van advocates al dan niet vorm krijgt. Hierin zijn zichtbare en onzichtbare mechanismes werkzaam die een betekenisvolle bijdrage beperken of faciliteren. We gebruiken hiervoor het concept 'participatieve ruimtes' van Gaventa (2006).

Closed spaces zijn ruimtes van beleidsvorming waar burgers - in dit geval refugee advocates - geen toegang toe hebben. Zij worden niet uitgenodigd om mee te praten. In **invited spaces** worden advocates wel uitgenodigd om een bijdrage te leveren. Zij zijn hier als het ware gasten, in een structuur van (expliciete en impliciete) regels en verwachtingen die hun bijdrage reguleren. Dit is anders bij **created spaces**, ruimtes die advocates zelf vormgeven, zoals een door een refugee-led organisatie georganiseerde conferentie of evenement waarvoor ze beleidsmakers uitnodigen.

Participatie in *invited* en *created spaces* biedt geen garantie dat advocates ook daadwerkelijk de kans krijgen om betekenisvol bij te dragen. Zoals Young (2001) betoogt, betekent formele inclusie (aanwezigheid) in overlegstructuren nog geen daadwerkelijke inclusie van perspectieven. Ook zonder **externe uitsluiting** (want er is een feitelijke structuur die advocates uitnodigt om hun perspectief in te brengen) zijn er vaak nog mechanismes van **interne uitsluiting** (Young 2000, p. 55). Onderdeel hiervan zijn impliciete normen en verwachtingen over welke verhalen of inzichten al dan niet relevant zijn en over de vorm waarin legitieme (serieus te nemen) bijdragen geleverd moeten worden in institutionele arena's.

Tot slot staan we stil bij twee mechanismes die de impact van advocates uit minderheidsgroepen of gemarginaliseerde groepen in de samenleving kunnen beperken. **Tokenism**¹ (onder andere Arnstein 1969, Zimmer 1988) verwijst naar het gegeven dat participanten -hier advocates- de kans krijgen om in een bepaalde ruimte hun perspectief te laten horen, maar hun bijdrage geen impact heeft, omdat hun aanwezigheid vooral een symbolische waarde heeft. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer beleidsmakers (of van organisaties) slechts willen laten zien dat ze daadwerkelijk luisteren naar 'de stem van vluchtelingen'. Tokenism kan gemakkelijk leiden tot **co-option**. Dit gebeurt wanneer de bijdrage van de advocate zijn oorspronkelijke streven en innovatieve aard verliest, omdat deze opgenomen

¹ Tokenism verwijst naar een mechanisme waarin individuen uit minderheidsgroepen als paradepaardjes of tokens worden ingezet om de diversiteit van een instantie of organisatie te laten zien. Het werken met paradepaardje kent voordelen, door de extra zichtbaarheid van tokens fungeren zij als rolmodel voor anderen, maar deze zichtbaarheid kent ook een keerzijde. Terwijl leden van de normgroep beschouwd worden als individuen, worden tokens gezien als representant van de minderheidsgroep waar ze lid van zijn (Kanter 1977). Het gevolg is dat wanneer tokens goed werk leveren, dat uitgelegd kan worden als een succes van de organisatie, terwijl wanneer zij hun werk niet goed doen, dat uitgelegd kan worden als een probleem van de groep die zij vertegenwoordigen.

wordt in al gevestigde denkkaders en bestaande agenda's van beleidsmakers (zie een voorbeeld in het kader *Verhaal van M.*). *Co-option* kan leiden tot enige vorm van beleidsbeïnvloeding, maar niet in de aanvankelijke betekenis en zeker zonder erkenning van het oorspronkelijke perspectief van advocates. Naarmate zij meer zelf participatieve ruimtes (mede) vormgeven, kunnen ze remmende mechanismes die hun bijdrage beperken beter tegengaan. Maar dit betekent niet automatisch dat advocates in *created spaces* meer impact kunnen hebben. Voorwaarde is wel dat het om ruimtes gaat die leren en anders kijken mogelijk maken.

Verhaal van M.

"One of the saddest thing I have experienced, is not feeling heard and me deciding to stop advocacy and stop the job." [Een van de meest droevige ervaringen die ik heb gehad, is het gevoel niet gehoord te worden en hierdoor te besluiten om mijn werk [als advocate] op te geven]

(M., een participant uit onze focusgroep)

M., een jonge hoogopgeleide man uit Syrië, vertelt dat hij vroeger actief is geweest als advocate. Hij voelde zich geroepen om via beleidsbeïnvloeding iets te doen aan de situatie van vluchtelingen zoals hij die om zich heen zag. Maar doordat hij een gebrek ervaarde aan toegang en aan daadwerkelijke belangstelling van instituties in zijn verhaal, besloot hij uiteindelijk hiermee te stoppen. Zijn ervaring laat zien wat specifieke valkuilen zijn in het betrekken van refugee advocates. We beschrijven hier als illustratie een concrete ervaring van M.

M vertelt dat hij met honderd jongemannen in een opvangcentrum in Den Haag zat, een geïsoleerde plek waar niets te doen was voor de jongeren, in een omgeving waar bewoners niet voorbereid waren op de komst van asielzoekers. Vanuit deze situatie, die hij ervaarde als stressvol en ongezond voor zichzelf en de andere mannen, heeft hij (samen met medestanders) aan de bel getrokken bij de gemeente om zorgwekkende ontwikkelingen binnen het opvangcentrum onder haar aandacht te brengen. Om zich heen zag hij depressiviteit, toenemend drugsgebruik en jongeren die contacten begonnen te leggen met het criminele circuit. Zijn vraag om in te grijpen schoof de gemeente terzijde. Toen de situatie escaleerde door een geval van automutilatie, kwam er opeens veel aandacht uit de buurt en media, vanuit het idee dat er een risico zou kunnen zijn van terroristische acties. Toen werden M en mede-advocates opeens wél gevraagd om hun mening. Maar hun oorspronkelijke verhaal, een noodsein over wanhoop binnen het AZC en de schadelijke kenmerken van een omgeving die geen enkele uitweg bood voor de jonge mannen, kreeg geen echt bestaansrecht in de uitwisselingen met instituties. Alleen door zich te voegen in het dominante frame, waarin het verhaal vertaald werd naar een terrorismedreiging, konden de advocates bijdragen aan het afdwingen van een snelle ingreep vanuit de instituties.

Comfort-, paniek- en stretchzones

Om ons idee voor ruimtes die anders kijken mogelijk maken uit te werken verbinden we de leerprocesmodule van Ryan en Markova (2006) aan het concept van participatieve ruimtes. In deze module maken de auteurs onderscheid tussen drie zones:

- De **comfortzone** is een (figuurlijke) ruimte waarin iemand zich comfortabel voelt, zonder angst of ongemak. Er zijn geen nieuwe uitdagingen die een leerproces kunnen starten. Er is weinig sprake van reflectie en van bevragen van wat als 'normaal' geldt, een daardoor weinig sprake van verandering.
- De **paniekzone** is een ruimte die overweldigend en verre van comfortabel is. Hierin ervaren mensen stress en angst. Leren wordt onmogelijk, omdat zij hun energie nodig hebben voor de beheersing van stress en paniek. Ze kunnen in zo'n ruimte op zoek gaan naar hun eigen grenzen en/of teruggaan naar hun comfortzone.
- De **stretchzone** bevindt zich daartussenin. In deze zone kunnen dingen onbekend en ongemakkelijk worden, maar er is wel ruimte voor een leerproces. In een dergelijke ruimte staan mensen open voor nieuwe manieren en mogelijkheden en hebben ze ruimte en tijd om na te denken over het leerproces.

In dit advies beschouwen wij het als een belangrijk streven om vorm te geven aan **gewaagde ruimtes** (*daring spaces*). Gewaagde ruimte is een variatie op de veel gebruikte term veilige ruimte. Socioloog Patricia Hill Collins (1991) heeft de term veilige ruimte geïntroduceerd in de context van de zwarte vrouwenbeweging in de VS. "De veiligheid van deze ruimtes hebben zwarte vrouwelijke intellectuelen de mogelijkheid gegeven nieuwe verhalen te genereren over hun geschiedenis, hun ervaringen en hun ambities. In deze verhalen staan zelfdefinitie, zelfwaardering en zelfredzaamheid centraal met het doel het dominante beeld van de zwarte vrouw als onderdrukt en ondergeschikt tegen te gaan".² Recentelijk is deze term ter discussie komen staan vanuit de kritiek dat het soms in de praktijk gelijkgesteld wordt aan comfort zone; ofwel een ruimte die de status quo in stand houdt. Dit strookt overigens absoluut niet met de betekenis van de term zoals oorspronkelijk gedefinieerd. Als alternatief is de term 'brave spaces' voor minderheidsgroepen gebruikt (bijvoorbeeld bij LHBTIQ+ groepen) als een ruimte van gezamenlijkheid die mensen helpt hun anders-zijn te omarmen.³ We gebruiken echter de term gewaagde ruimtes omdat we vooral de nadruk willen leggen op het ontregelen van vanzelfsprekende structuren in samenwerking met mensen in invloedrijke posities. Hiermee krijgt het concept een relationele betekenis: een ruimte die minderheden de mogelijkheid biedt zich veilig genoeg te voelen om ontregelend aan het werk te gaan en mensen in invloedrijke posities om ontvankelijk genoeg te zijn om deze ontregeling toe te laten. Deze relationaliteit veronderstelt een co-creatief proces, waarmee beweging gebracht wordt in vaststaande en vanzelfsprekende waardenpatronen en manieren van denken en doen.

Dit zien we als toevoeging op het onderscheid tussen participatory spaces van Gaventa die wij boven hebben genoemd. Gewaagde ruimtes zijn dus contexten waar co-creatie plaatsvindt tussen advocates en beleidsmakers (Larruina & Ghorashi 2019) en deze voortdurend streven naar het ontstaan van stretchzones. In deze ruimtes is sprake van veiligheid (deelnemers voelen zich veilig en welkom genoeg om de eigen ervaring er perspectief te delen) maar deze veiligheid leidt niet tot een statische reproductie van steeds dezelfde posities. De veiligheid is juist productief om een dynamische omgeving te creëren, waarin mensen hun eigen positie ook durven ter discussie te stellen en

² Ghorashi (2017)

³ De notie *brave spaces* is ook gebruikt in literatuur over diversiteit en sociale rechtvaardigheid in hoger onderwijs (Arao & Clemens 2013).

vanuit de ogen van een ander durven te kijken. In andere woorden gaat het om ruimtes waar genoeg veiligheid, vertraging en vertrouwen is om wrijving toe te staan en waarin ongemak als productief geldt.

In het volgende gaan we in op specifieke condities die nodig zijn om elk niveau van refugee-led advocacy productief te maken.

3.2 VOOR HET EERSTE NIVEAU: ONTVANKELIJKHEID VOOR 'ONVERWACHTE' VERHALEN

Conditie om individuele verhalen productief te maken, juist ook wanneer ze onverwacht of ongemakkelijk zijn:

1. Ontvankelijkheid en reflectievermogen bij 'ontvangers' (o.a. beleidsmakers). Zij moeten bewust zijn van de waarde van onverwachte verhalen en in staat zijn te reflecteren op de eigen aannames op basis van de ontregelende elementen in deze verhalen.

2. Het creëren van stretchzones waarin ontregelende verhalen bron van reflectie kunnen worden, onder andere door middel van vertraging.

3. Refugee advocates uit het eerste niveau moeten met hun verhalen in staat zijn om empathische verbindingen te creëren en op deze manier 'zowel vreemd als nabij' zijn.

Bij individuele verhalen en anekdotes bestaat sterk het risico van co-option. Een voorbeeld: tijdens de voorbereiding van een van de bijeenkomsten van de Refugee Academy vertelde een samenwerkingspartner met migrantenachtergrond, werkzaam in de culturele sector, hoe zij regelmatig uitgenodigd werd om culturele bijdragen te leveren 'vanuit migrantenperspectief', die moesten voldoen aan een voorbedachte functie om 'een bepaald type diversiteit in beeld te brengen'. Haar ervaring is tekenend voor de paradox die vaak te zien is in (vaak welgemeende, maar weinig effectieve) pogingen om 'een andere stem' te laten horen. Er is behoefte aan een ander perspectief, maar dan wel vanuit een specifieke verwachting over de bijdrage van dat perspectief. Om ruimte te maken voor bijdragen van het eerste niveau van refugee-led advocacy, de persoonlijke verhalen, is het belangrijk om open te staan en bewust te zijn van de verwachtingen en daarnaast te beseffen dat niet alle verhalen helemaal daarbij zullen passen.

Ontvankelijkheid en reflectief vermogen bij de ontvangers

Ervaren advocates die wij in onze verkenning hebben gesproken, betogen dat het onmogelijk is om het proces van co-option echt te doorbreken, omdat het samenhangt met een breder fenomeen dat de context van advocacy overstijgt. We luisteren altijd selectief naar verhalen van anderen en zullen uiteindelijk meenemen wat we zelf kunnen gebruiken, of, in meer strategische contexten zoals beleidsvorming en politiek, wat in onze agenda past.

Maar dit betekent niet dat het onmogelijk is tegenwicht te bieden aan dit mechanisme, door beleidsmakers en andere 'luisterende partijen' bewuster te maken van de toegevoegde waarde van ontregelende verhalen. De impact van persoonlijke verhalen zal groter zijn wanneer de 'uitnodigende partij' (beleidsmakers, organisaties of organisatoren van events) zich ervan bewust is dat juist onverwachte verhalen een belangrijke bron kunnen zijn voor het bevragen van eigen aannames. De waarde van individuele verhalen is, in andere woorden, groter naarmate zij een zekere dissonantie teweegbrengen met het gevestigde denken. Dit gaat altijd gepaard met een zekere mate van ongemak.

Het reflectief vermogen van beleidsmakers is nodig om individuele verhalen van betekenis te laten zijn. Wat doe je met een verhaal dat totaal niet bij jouw beeld past? Hoe herken je (emotionele) tekenen van een verhaal dat jouw impliciete assumpties aantast? Hoe neem je deze ontregelende verhalen vervolgens mee in jouw werk, hoe zorg je dat ze weerklink vinden in jouw werkomgeving en dat ze jouw verbeeldingskracht en inlevingsvermogen in de ander vergroten?

Het creëren van stretchzones

Persoonlijke getuigenissen worden meestal gedeeld in de context van invited spaces die anderen vormgeven en controleren. Om individuele verhalen productief te maken, ook wanneer ze onverwacht of ongemakkelijk zijn, is het belangrijk om aandacht te

hebben voor het proces van interactie in deze ruimtes. Hoe bouw je stretchzones in het gesprek? Er bestaan in Nederland veel ervaren gespreksleiders en methodieken die kunnen helpen bij het ruimte maken voor onverwachte verhalen, die voldoende aandacht kunnen creëren voor wat deze verhalen brengen en die ongemakkelijke gevoelens die hier soms mee gepaard gaan, een plek kunnen helpen geven. Zij kunnen een dergelijk proces begeleiden door ruimte te maken voor vertraging. Want “snel gaan betekent ook snel vergeten”, zoals Lyotard ooit treffend heeft geformuleerd.⁴ Door de snelheid in het handelen vergeten mensen vaak de details en de veelvoud om hen heen te beleven en te waarderen. Door vertraging krijgen interacties en verhalen meer kans om vanuit hun meervoudigheid en gelaagdheid gezien en gehoord te worden.

Daarnaast is het de kunst om de natuurlijke neiging om constant de orde in stand te houden eens los te laten. Innovatie begint pas wanneer we durven loslaten. We hebben slechts een beetje organisatie nodig om ons te beschermen tegen chaos, aldus de Franse filosoof Michel Serres.⁵ Toch zijn we in de praktijk vaak overgeorganiseerd, omdat we bang zijn de controle te verliezen. Bovenal blijft de belangrijkste stap vooral dat diegenen die verhalen van vluchtelingen willen inzetten, de waarde en de kracht van (onverwachte) verhalen herkennen. Zij moeten juist hun voordeel leren doen met het ‘ontregelende’ element hierin door de reflectie hierop ook echt in gang te zetten en deze vervolgens productief te maken om inclusief beleid vorm te geven.

Voorbeeld van onverwachte verhalen die vanzelfsprekende kaders zichtbaar maken

(Reflectie van een voormalige vluchteling)

“Een tijd geleden had ik een gesprek met een van mijn collega’s die vaak cynische opmerkingen maakt. Ik zei tegen hem: ‘Weet je, ik geloof echt in de goedheid van de mens en als iemand mij pijn doet, probeer ik het niet meteen als opzettelijke daad te zien. Al is het misschien wel het geval.’ Hij keek me verbaasd en zei: ‘Ik snap je niet zo goed. Je hebt zoveel ellende meegemaakt door je medemens; hoe kun je zo positief zijn?’ Ik was even verbaasd door zijn reactie, maar zei na enige aarzeling dat dit waarschijnlijk mijn overlevingsstrategie is geweest. Anders had ik al die ellende niet kunnen overleven.”

Deze kunst van het overleven en geloven in mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden zijn ervaringen die vluchtelingen met zich mee kunnen nemen, waar ze ook terecht komen, en waardoor zij met hun bijdragen de samenleving een spiegel voor kunnen houden.

Vaardigheden van de advocate

Om reflectief vermogen bij de luisteraar te vergroten is het belangrijk dat individuele verhalen een empathische verbinding teweegbrengen. Daardoor kunnen luisteraars de ‘onvolledigheid van het eigen wereldbeeld’ accepteren. De vaardigheden van advocates uit de eerste groep zijn die van de goede verhalenverteller die zichzelf laat zien als zowel vreemd als nabij. Volgens Kovacs (2019) ontstaat de empathische verbinding (transportatie) vooral als mensen zich kunnen identificeren met de personages in een verhaal. Dit kan je als verhalenverteller vooral bewerkstelligen door op gemeenschappelijke waarden en normen te wijzen: “Laat zien dat je anders bent, maar ook gewoon Oranje ondersteunt tijdens het EK of van hetzelfde eten en

4 Lyotard geciteerd in Janssens & Steyaert (2001).

5 Serres geciteerd in Janssens & Steyaert (2001).

dezelfde muziek houdt. Door meer de nadruk te leggen op overeenkomsten dan op verschillen, krijgen verhalen een affectieve dimensie: ze wekken empathie op.”

3.3 VOOR HET TWEEDE NIVEAU: CO-CREATIE IN GEWAAGDE RUIMTES

Het nadenken over de condities voor inclusie van het tweede niveau advocates vormt de belangrijkste kern van dit advies. Zoals uitgelegd is deze groep dragend: zij kunnen, gevoed door de narratieve bijdragen van advocates die op het eerste niveau opereren, en gesteund en gevoed door de beschermende laag van advocates van het derde niveau, een belangrijke rol spelen als meedenkers over en medevormgevers van beleid. Uit onze verkenning blijkt dat advocates van het tweede niveau op dit moment weinig structureel betrokken worden en een verbindende en voedende structuur missen. Wat zijn de mogelijkheden om dit niveau betekenisvoller te betrekken bij beleidsvorming? En wat is nodig om de competenties van deze advocates te versterken en hun kracht te waarborgen?

Conditie voor impactvolle bijdrage van advocates die vanuit gedragen verhalen mee kunnen denken over beleid.

1. Begrip en erkenning van de waarde van tweede niveau advocates. Duidelijk onderscheid tussen eerste en tweede niveau.

2. Het ontstaan van ‘gewaagde ruimtes’ (*daring spaces*) waarin advocates kwesties vanuit eigen inzicht kunnen aankaarten en waarin mechanismes van interne uitsluiting bespreekbaar zijn (zoals tokenism of co-option). Dit kan zowel in *invited spaces* als in *created spaces*.

3. Ontvankelijkheid voor ontregeling en reflectie op impliciete assumpties vanuit de ontvangende kant, die de bijdrage van advocates beperken (zoals de beelden ‘niet-objectief’ of ‘hulpbehoevend’).

4. Het omzetten van praktisch, reflectief en relationeel bewustzijn van advocates in inzetbare competenties.

5. Het ontstaan van een infrastructuur voor samenwerking tussen de niveaus en met bijdrage van andere partijen (beleid, wetenschap, ngo's) die het ontwikkelen van deze competenties ondersteunt en bijdrage van deze advocates op verschillende niveaus van beleid mogelijk maakt.

In dit volgende deel gaan we eerst in op de participatieve ruimtes die we in het vorige deel als condities hebben genoemd en laten we zien welke rol deze spelen in het veld van refugee-led advocacy. We zoomen in op enkele valkuilen en onbedoelde uitsluitingsmechanismen. Bewustzijn hiervan is een belangrijke conditie om de bijdrage van het tweede niveau advocates mogelijk te maken. Daarna gaan we in op de vaardigheden van advocates uit dit tweede niveau, die nodig zijn om hun *praktisch*, *reflectief* en *relationeel* bewustzijn productief in te zetten. Als laatste beschrijven we de infrastructuur die wij nodig achten om het potentieel van deze advocates te ontplooiën tot daadwerkelijke inzetbare competenties. Hiervoor zijn verbinding en samenwerking tussen verschillende niveaus van advocacy en met andere partijen in het veld nodig.

Closed spaces

Refugee advocates worden op dit moment te weinig direct betrokken bij beleidsadvies, onder andere omdat voormalige overlegstructuren (via inspraakorganen) geen vervolg hebben gekregen in een nieuw systeem van advies door en samenwerking met refugee-led organisaties.⁶ Ruimtes voor beleidsvorming zijn vaak *closed spaces*. In onze verkenning zagen we dat alle betrokkenen wel het belang onderkennen van het doorbreken daarvan. De fragmentatie in het veld, met weinig continuïteit van relaties en zonder verbindende structuren, maakt dat beleidsmakers en advocates elkaar niet makkelijk kunnen vinden. Beleidsmakers kiezen ervoor om alleen grote en gevestigde organisaties aan tafel te vragen, die grotendeels bestaan uit mensen zonder persoonlijke vluchtelingenachtergrond. Dit leidt ertoe dat de toegevoegde waarde van advocates uit de tweede groep en hun organisaties, niet gezien wordt en zij zich vaak niet kunnen ontwikkelen tot een volwaardige gesprekspartner. Vaak wordt VluchtelingenWerk Nederland als enige belangenorganisatie voor asielzoekers en vluchtelingen uitgenodigd om het perspectief van vluchtelingen in te brengen en advocates uit refugee-led organisaties niet. (Zie kader Noodzaak van een verbindende structuur).

Een *closed space* is bijvoorbeeld een overleg tussen COA en gemeente over betere opvanglocaties, waar geen refugee advocates bij betrokken zijn. In het voorbeeld van M. (*pagina 23*) zien we dat deze jonge advocate graag de gemeente wil

⁶ Hier is wel in 2017 voor gepleit door onderzoekers van het adviesbureau Van de Bunt: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/rapport-overheid-moet-weer-in-overleg-met-migranten-b2a7e477/>

waarschuwen over wat binnen een opvanglocatie gaande is, maar geen ingang vindt. Veel contexten van beleidsvorming en overleg zijn in de praktijk *closed spaces* voor refugee advocates. Deze ruimtes ontstaan ook wanneer refugee advocates pogingen doen om iets onder de aandacht te brengen van instituties, maar geen gehoor krijgen. Of alleen gehoor krijgen wanneer zij zich voegen in bepaalde begrippenkaders waar zij juist kritisch over zijn, zoals het verhaal van M. illustreert.

Meedoen in invited spaces

Maar wat gebeurt er wanneer advocates wél uitgenodigd worden om mee te praten? Omdat ze zich meestal in *invited spaces* bewegen, moeten zij zich voegen naar de bestaande structuren en ook naar de verwachtingen over hun bijdrage. Onderdeel hiervan zijn impliciete normen en verwachtingen over welke verhalen of inzichten al dan niet relevant zijn. Er is dan sprake van *interne uitsluiting* (Young 2000, p. 55). Interne uitsluiting legt de paradox van fysieke inclusie en inhoudelijke uitsluiting bloot: fysieke aanwezigheid binnen overlegstructuren betekent nog geen daadwerkelijke inhoudelijke inclusie van perspectieven. Zo vertellen advocates uit onze focusgroep dat zij zich vaak niet serieus genomen voelen (zie kader *Agenderingsmechanismes en het in stand houden van het achterstandsframe*, op pagina 32). De uitnodiging om aan te schuiven aan de overlegtafel heeft vaak vooral een symbolische waarde (*co-option*). Bovendien vertellen alle deelnemers van de focusgroep dat ze vaak botsen met het beeld dat vluchtelingen eerder als doelgroep of cliënten beschouwd moeten worden dan als medevormgevers (zie onder bij paragraaf *Beperkende werking van de stempels 'niet-objectief' en 'hulpbehoevend'*).

Tijdens dezelfde focusgroep was het herkennen en delen van deze ervaring bepalend voor de sfeer van veiligheid die ontstond in de interactie tussen meer en minder ervaren advocates. Hierdoor werd de behoefte zichtbaar van verdere verbinding tussen refugee advocates met een diversiteit aan ervaringsachtergronden. Participanten uit zowel de jongere als de oudere generatie benadrukten de behoefte om in 'veilige kring' (zoals de focusgroep) hun ervaringen over in- en (subtiele) uitsluiting met elkaar te delen, naast het gezamenlijk bespreken van strategieën om van meer betekenis te kunnen zijn. De participanten deelden vooral hun gevoel van ongemak en vaak ontworteling in de uitwisseling met institutionele actoren. Ze zeiden vooral dat ze zich erg bewust waren van het mogelijk creëren van paniekzones wanneer zij dit gevoel ter plekke kenbaar zouden maken (en dus mechanismes van interne uitsluiting zouden aanwijzen) in het bijzijn van vertegenwoordigers van Nederlandse instituties, gevestigde organisaties of ngo's.

Toch kunnen *invited spaces*, wanneer de uitnodigende partij zich bewust is van het risico van interne uitsluiting, tot betekenisvolle participatie leiden. Hiervoor is het essentieel om de paniekzones om te bouwen naar stretchzones, waarin mensen naar elkaar kunnen leren luisteren en waarin de ervaren uitsluiting mechanismes bespreekbaar worden. Dan ontstaan **gewaagde ruimtes (*daring spaces*)**, waarin er herkenning is voor de meerwaarde van bijdragen die, op het eerste gezicht, 'niet op hun plaats' lijken.

Twee recente voorbeelden van *invited spaces* zijn een klankbordgroep vluchtelingen die het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft opgericht rondom de nieuwe inburgeringswet en de European Migrant Board (Larruina & Ghorashi 2019).

Zelf aan zet in created spaces

In *created spaces* zijn het de refugee advocates zelf die een programma maken, de prioriteiten bepalen en dus de agenda en regels van die ruimte vormgeven. In door vluchtelingen geleide ruimtes ligt de prioriteit bij de perspectieven en behoeften van

vluchtelingen, die vaak gebaseerd zijn op de verhalen uit een netwerk van lotgenoten. Het gaat hier om patronen die inzichtelijk maken hoe de beleving zich verhoudt tot verschillende situaties waarin vluchtelingen zich moeten bewegen. Daarnaast is het agendasettingsaspect van deze bijeenkomsten van groot belang. Advocates willen niet alleen hun verhaal vertellen, maar ook verbindingen creëren met beleidsmakers en andere sociale actoren. Op deze manier hopen ze in deze ruimtes vanuit de verhalen meer impact te creëren voor de inclusie van hun perspectief en zo de mogelijke kloof tussen hun beleving en het beleid strategisch te dichten. Dergelijke ruimtes geven refugee advocates de mogelijkheid te beslissen hoe ze hun eigen verhalen en uitdagingen het beste kunnen neerzetten, zodat stakeholders het belang daarvan leren en er iets mee doen (stretchzone). Door de gelijkwaardige positie die advocates in deze ruimte bekleden is er minder makkelijk sprake van *tokenism* en *co-option*.

Created spaces: het G100-initiatief

Een voorbeeld van een *created space* door refugee advocates is het G100-initiatief en het door G100 georganiseerd evenement *New Voices for Europe* in Pakhuis de Zwijger (Amsterdam) op 18 januari 2018. De G100 is een door vluchtelingen geleid initiatief en heeft als doel een dialoog tot stand te brengen tussen vluchtelingen, bewoners, beleidsmakers en experts in diverse Europese steden. G100 brengt hen samen om beleidsaanbevelingen te bespreken en te creëren. Het initiatief mondt uit in een advies aan lokale, nationale en Europese overheid. Vooral het creatieproces van dit advies en de manier waarop het overgebracht wordt, zijn belangrijk. Het proces in Nederland omvatte vier fasen: eerst werd een enquête uitgevoerd om de onderwerpen te bepalen, vervolgens werden er workshops georganiseerd met maatschappelijk actieve vluchtelingen om gezamenlijk beleidsaanbevelingen te formuleren. Deze werden gepresenteerd en besproken met beleidsmakers en experts op de conferentie in Pakhuis de Zwijger, waar aanbevelingen op een 'rijke' manier werden overgebracht, ondersteund door persoonlijke verhalen van deelnemers aan de workshops. Beleidsmakers uit verschillende beleidsniveaus en wetenschappers werden gevraagd om hierop te reageren. Deze methode heeft diverse kansen gecreëerd om vluchtelingen bij elke fase van het proces een leidende rol te geven: van agendasetting tot presentatie van oplossingen.

Valkuil: sterke focus op het individuele verhaal

In onze gesprekken met betrokkenen kwam het belang van het onderscheid tussen het eerste en het tweede niveau van refugee advocacy duidelijk naar voren. Wanneer de rol van advocates van het tweede niveau verward wordt met die van vluchtelingen die een persoonlijk verhaal kunnen vertellen om een specifieke boodschap te versterken, wordt de waarde van hun bijdrage niet erkend. Het is makkelijk om in deze valkuil te trappen wanneer het conceptuele onderscheid tussen de twee rollen niet expliciet wordt gemaakt. Zo zei een geïnterviewde te willen investeren in samenwerking met refugee-led organisaties om gezamenlijk beleidsbeïnvloeding vorm te geven. Gevraagd naar de meerwaarde van de bijdrage van vluchtelingen vertelde hij vooral op zoek te zijn naar vluchtelingen die door hun persoonlijk verhaal een boodschap kunnen versterken en tastbaar maken.

Het belang van dit onderscheid tussen de twee niveaus zien we bijvoorbeeld ook wanneer een ngo of lobbygroep op zoek is naar 'geschikte' vluchtelingen om 'mee te nemen' in hun beleidsbeïnvloedingsactiviteiten (bijvoorbeeld een gesprek in de Tweede Kamer). Doordat deze lobbykansen vaak last minute en onder tijdsdruk ontstaan, is er weinig ruimte om vooraf op een reflectieve manier in gesprek te gaan met elkaar. De nadruk ligt dan op het persoonlijke verhaal van een vluchteling om

de lobbydoelstelling te versterken. Dit is inzet vanuit het eerste niveau. De gedragen verhalen en de waardevolle kennis van advocates uit de tweede groep komen op deze manier niet tot hun recht. Met als risico dat hun stem wordt gereduceerd tot een individuele stem en dat er onvoldoende wordt ingezet op de specifieke waarde van gedragen verhalen.

Valkuil: objectiviteit en de 'view from nowhere'

Een tweede valkuil die de betrokkenheid van refugee advocates bij besluitvorming beperkt, heeft te maken met de notie objectiviteit. We zagen deze terugkomen in de verhalen van vrijwel alle door ons bevroagde betrokkenen. Deze notie is op verschillende manieren te begrijpen, maar veel mensen zijn gewend deze te koppelen aan het hebben van voldoende afstand tot de materie. Er heerst een sterke veronderstelling dat deskundigen (zoals wetenschappers, adviseurs en journalisten) zonder vluchtachtergrond objectiever zijn dan vluchtelingen als het gaat om zaken als inclusie, integratie of opvang. Dit is niet alleen een dominant beeld bij beleidsmakers, maar ook binnen de wetenschap. Het draagt eraan bij dat het perspectief van deskundigen met een vluchtelingenachtergrond sneller gereduceerd wordt tot een specifieke en individuele blik of tot een persoonlijk verhaal, terwijl het perspectief of verhaal van iemand die 'de nodige afstand' heeft als objectiever en dus waardevoller geldt.

Wat in deze veronderstelling onderschat wordt, is dat geen enkel verhaal uit het niets komt. Alle verhalen komen vanuit een geschiedenis en alle perspectieven zijn geworteld in het leven van mensen met een bepaalde positie tegenover een onderwerp en die vanuit bepaalde overtuigingen redeneren. Dus ook de meest afstandelijke en beschouwende positie brengt keuzes met zich mee die zijn ingebed in een persoonlijke en professionele achtergrond. Er is veel geschreven over de onmogelijkheid van een 'view from nowhere'.⁷ Als we de ene positionering (afstand, omdat men geen vluchteling is) boven de andere (betrokkenheid, omdat men wél vluchteling is) zetten, dan miskennen we dat we verschillende kennisbronnen nodig hebben om relevante inzichten te vergaren. Als we de ene bril vanwege afstand objectief noemen en de andere vanwege betrokkenheid subjectief, ontkennen we het belang van broodnodige verbindingen. Voor inclusief beleid is het cruciaal om diepgaande dialogen vorm te geven met partners die een gedragen verhaal hebben. De verbinding tussen perspectieven kan leiden tot co-creatie van kennis die blinde vlekken van eenzijdige perspectieven en de complexiteit van diverse belevingen blootlegt. Deze sterke vorm van reflexiviteit zorgt volgens Sandra Harding (1993) juist voor meer objectiviteit.

Beperkende werking van de stempels 'niet-objectief' en 'hulpbehoevend'

Een voorbeeld waarin we deze aannames terug zien komen, is de klankbordgroep van het ministerie van SZW (al eerder genoemd als voorbeeld van een *invited space*)⁸. Voor deze klankbordgroep zijn bewust geen vluchtelingen geselecteerd die verbonden zijn aan actieve refugee-led organisaties, maar mensen die vanuit een individuele persoonlijk perspectief praten. Ook hier lijkt dus vooral sprake van het betrekken van vluchtelingen vanuit het eerste niveau. De keuze om daarbij voormalige vluchtelingen te selecteren, die nu niet meer geraakt worden door het inburgeringsbeleid, lijkt ingegeven door het idee dat deze vluchtelingen door hun afstand tot het huidige beleid

7 Bijvoorbeeld in het werk van Williams en Young over de politieke participatie van minderheden. Zij laten zien dat alle sociale positioneringen een specifieke en gekleurde kijk op beleid met zich meenemen –en niet alleen die van minderheden, of van groepen die direct door het beleid worden geraakt (Young 2000, p. 113, Williams 1998).

8 Voor het eindverslag van deze Klankbordgroep, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z11756&did=2020D25235

objectiever zouden kunnen zijn dan de nieuwkomers die te nauw betrokken zijn bij het beleid.

De refugee advocates uit de oudere generatie die wij spraken, vertelden ook dat de aanname dat vluchtelingen niet objectief kunnen bijdragen in eerdere jaren zo dominant was dat het zich genesteld had in het formele organisatiebeleid van grote ngo's als VluchtelingenWerk. Zo vertelde iemand: "VluchtelingenWerk had [vroeger] het beleid dat vluchtelingen in de directe persoonlijke begeleiding niet in de organisatie mochten werken omdat zij niet objectief waren... dat was echt beleid van VluchtelingenWerk." Het recente EPIM-onderzoek naar advocacy netwerken in Europa laat zien dat een gebrek aan (h)erkenning van expertise en de opvatting dat ervaringskennis minder objectief is, ook terugkomt in de verhalen van advocates in andere Europese landen (Badran & Stoker 2019).

Daarnaast tonen diverse andere onderzoeken aan dat filantropische organisaties die met vluchtelingen werken, een sterke nadruk leggen op de idee dat vluchtelingen vooral hulp nodig hebben. Dat is ook logisch, want deze hulp is in de eerste jaren van verblijf inderdaad vaak nodig. Maar deze nadruk op hulpverlening en ondersteuning leidt ertoe dat het beeld van de 'hulpbehoevende' zich soms diep nestelt in de manier van kijken en leidt tot een sterke hiërarchische verhouding tussen hulpverleners (sterke en vindingrijke mensen) en de ontvangers van hulp (die niet als gelijke gezien kunnen worden omdat ze afhankelijk zijn). Dit is een hardnekkig beeld, waardoor het moeilijk wordt om (voormalige) vluchtelingen te zien als competente mensen die als collega binnen organisaties aan de slag kunnen gaan. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat goede doelen organisaties het minst divers blijken te zijn (Ghorashi et al. 2015). Binnen vluchtelingenstudies is deze argumentatielijn vooral ontwikkeld door een van de belangrijkste theoretici, Barbara Harrell-Bond (1999).

Agenderingsmechanismes en in stand houden van het achterstandsframe

Vanuit hun positie kunnen refugee advocates hun licht laten schijnen op onzichtbare structuren van uitsluiting in overlegstructuren en geldstromen waarbij een bepaalde beleidsfocus de prioriteit krijgt boven andere. Tijdens onze focusgroep met refugee advocates was er veel aandacht voor deze mechanismes. De meest ervaren deelnemers zeiden dat zij zich regelmatig gedwongen voelen binnen hun organisaties aandacht te schenken aan thema's (zoals meisjesbesnijdenis of huiselijk geweld) die zij in hun gemeenschap niet ervaren als prioriteit, maar die in subsidiestromen wel als zodanig vastgelegd worden door de politieke aandacht ervoor. Hierbij speelt ook het overwicht van 'gevestigde Nederlandse organisaties en onderzoeksinstituten', zoals mensen uit de focusgroep ze noemden, die toegang hebben tot de overlegtafels waarin prioriteiten worden bepaald, en hierbij redeneren vanuit hun expertiselijnen en de continuïteit van hun eigen aanpakken.

"Je hebt nog steeds projecten op meisjesbesnijdenis, uithuwelijking/huwelijksdwang, maar die problemen zijn al lang... echt aan het verdwijnen. Daar ligt het echte probleem niet. Maar toch, als je geld vraagt hiervoor aan de gemeente, dan krijg je het... maar: werkgelegenheid voor vrouwen [met een vluchtelingenachtergrond], of topfuncties voor vrouwen... daar wordt niet echt aandacht aan besteed."

"Er zijn sterke Nederlandse organisaties die bepalen... zij hebben medewerkers die al jaren met dit thema bezig zijn en zij kunnen meepraten. Daardoor komen miljoenen beschikbaar voor deze thema's, die eigenlijk op dit moment niet noodzakelijk zijn, en niet voor de meest urgente problemen die wij zien, namelijk dat nieuwkomers veel betere coaching en begeleiding nodig hebben om zelfstandig te worden. Nu krijgen ze een taal cursus, daarna zoeken naar een stage, en klaar, dan komt de uitkering."

Door deze voorbeelden uit de focusgroep schemert een structuur van beïnvloeding waar advocates geen onderdeel van kunnen zijn, ook niet wanneer zij georganiseerd zijn (closed spaces). De observatie van participanten uit de focusgroep is dat er veel beleidsaandacht gaat naar het aanpakken van gebruiken die als cultureel afwijkend worden gezien, in plaats van naar het creëren van condities voor daadwerkelijke deelname van vluchtelingen aan de samenleving door een bestendige arbeidstoekomst te bouwen. Dit achterstandsdenken is sterk geworteld in het Nederlandse beleid. Het heeft jarenlang de structuur bepaald van samenwerking tussen onderzoek en beleid en uitvoeringsinstanties. Met als resultaat dat we als samenleving hebben leren kijken naar inclusie van vluchtelingen vanuit de idee dat de grootste uitdaging ligt in het wegwerken van (culturele) achterstanden door emancipatie van gemeenschappen, óf door kennis- en taalachterstanden van individuen weg te werken door scholing als het gaat om inclusie op de arbeidsmarkt.

"Ik denk... misschien vergis ik mij... dat ze niet accepteren dat vluchtelingen zoals wij intellectueel genoeg zijn om mee te praten over... capabel genoeg zijn om... om een software ingenieur te worden, of geschikt zijn voor een positie als data-analist... nee. De verwachting is dat we hier zitten en praten over dit type kwesties.. geaccepteerd worden, de mensen om je heen accepteren, dat we praten over meisjesbesnijdenis of iets soortgelijks."

Meerstemmigheid

Voor organisaties en instituties met de ambitie om op alle niveaus met vluchtelingen te werken, is het cruciaal om zich bewust te zijn van deze onderliggende (soms onbewuste) mechanismes en mindset en om gangbare handelwijzen ter discussie te stellen. Anders kunnen ze vluchtelingen niet de volwaardige plek geven die ze, gezien hun expertise en kennis, verdienen. Het vergt een moedige en open houding om in interactie met refugee advocates te leren kijken voorbij stempels als niet objectief en incompetent.

Daarom zouden beleidsmakers en organisaties die met refugee advocates samen willen werken, ook moeten investeren in het zelf leren anders te kijken. Hierbij is het op waarde schatten van meerstemmigheid essentieel. Meerstemmigheid behelst werkelijke inclusie van een diversiteit aan stemmen, vooral ook de stemmen die vaak als afwijkend gelden. Inclusie betekent dan het creëren van **gewaagde ruimtes** die een diversiteit van perspectieven tot een meerstemmig synergie laat komen: een synergie gebaseerd op een spel tussen ontregeling en ontvankelijkheid. Anders kan het gebeuren dat mensen met een afwijkend perspectief ervoor kiezen om deze voor zichzelf te houden en zich te voegen naar de dominante manier van kijken. Op zo'n moment gaat waardevolle kennis verloren. Deze diverse perspectieven bewerkstelligen immers groei en creativiteit.

Meerstemmig organiseren

In hun bijzonder waardevolle boek *Meerstemmig organiseren* schrijven Janssens en Steyaert (2001), voortbouwend op het werk van Michail Bakhtin, het volgende: "Diversiteit is geen uitzondering die we moeizaam moeten 'invoeren' in bedrijven, neen, het is een ontologische conditie, waaraan we 'moeten' leren participeren [...] Bij meerstemmig organiseren komt het erop aan nieuwe vormen van samenwerken te ontwikkelen waarin verschil de motor vormt en niet het te vermijden schrikbeeld [...] Er ontstaat dus een weefsel, rijk aan patronen waarin vele stemmen met elkaar en door elkaar beluisterbaar zijn. Dit is het punt waar organisaties een interne creativiteit kunnen opbouwen." (p. 160 en 163).

Vaardigheden van de advocate uit het tweede niveau

Hiervoor hebben we omschreven dat wat deze groep onderscheidt, de combinatie is van hun praktisch, reflectief en relationeel bewustzijn. Zij zijn in staat hun in-between positie productief te maken door vertalers te worden tussen diverse contexten. Daarnaast zijn ze door hun gedragen verhalen verbinder van netwerken die vaak ver van elkaar staan. Hieronder zetten we een aantal kenmerken en vaardigheden op een rij die voor deze advocates nodig zijn om vanuit de drie genoemde type bewustzijn daadwerkelijk impact te kunnen maken.

1. Deze advocates zijn in staat hun tussenpositie niet als een gegeven te zien, maar als een vermogen dat hen in staat stelt individuele ervaringen te contextualiseren (abstraherend vermogen).
2. Het praktisch en reflectief bewustzijn stelt deze advocates in staat om te bewegen tussen diverse contexten waar ze onderdeel van zijn en binnen de structuren waarop zij van invloed willen zijn.
3. Hun contextueel bewustzijn en abstraherend vermogen maken het mogelijk om de individuele belevingen (van vluchtelingen, beleidsmakers en anderen) te verbinden aan een historische context waarin ze tot stand zijn gekomen en daardoor de verbeeldingskracht van individuen, groepen en instituten te vergroten.
4. Het gaat om mensen die hun succes in het nieuwe land niet alleen zien als een individuele verworvenheid. En dus ook gebrek aan succes breder kunnen bekijken dan als een louter individueel falen. Zij weten persoonlijk succes te contextualiseren en te zien als een combinatie van individuele inzet en het geluk

van erkenning vanuit (institutionele en maatschappelijke) structuren waarin ze zich bewegen. Zij kunnen daarom ervaringen van succes of gebrek aan succes inzetten om deze structuren inzichtelijk te maken.

5. Door hun inclusieve benadering van succes wordt het verhaal van deze advocates gedragen door een deel van hun lotgenoten. Door deze organische verbondenheid kunnen ze de patronen uit verhalen van hun netwerk verweven met hun eigen verhaal om vervolgens een gedragen verhaal van vluchtelingen te vertellen dat meer is dan een individueel verhaal.
6. Deze advocates kunnen als partners meedenken over lobbyprioriteiten en over het vormgeven aan beleid. Een belangrijke vaardigheid die ze zouden moeten hebben of in samenwerking met anderen ontwikkelen, is dat zij kunnen meedenken over wat niet werkt en vooral over wat wel zou werken en hoe kan het anders kan.

Competenties versterken in een verbindende infrastructuur

De hierboven beschreven competenties van de tweede groep komen niet vanzelf tot stand. Het is cruciaal om een alternatieve structuur te vormen (geen overlegorgaan of koepelorganisatie) die als een licht, maar inhoudelijk netwerk fungeert voor advocates uit deze tweede groep. Als onderdeel van deze structuur zouden advocates van de andere niveaus alsmede verschillende partijen (beleid, instellingen, wetenschap, nog's) de nodige kennis en expertise beschikbaar kunnen stellen om het potentieel van advocates te ontplooiën tot daadwerkelijke competenties. Tegelijkertijd kunnen deze buitenstaande partijen zelf hun eigen competenties vergroten door mee te draaien in deze infrastructuur (als het gaat om de condities voor impactvolle participatie en reflectie op de eigen rol hierin). De kerntaken van dit netwerk zouden moeten zijn:

1. De praktische kennis van deze groep vergroten door het organiseren van lezingen over historische, bestuurlijke en institutionele ontwikkelingen in Nederland en over het functioneren van het Nederlandse beleids- en politieke systeem. Deze lezingen zijn voornamelijk informatief van aard, een soort inburgering voor gevorderden.
2. Omwille van reflectieve kennis het creatief potentieel van deze groep ontvouwen. Mensen moeten hun gedragen verhaal kunnen inzetten om structurele vanzelfsprekendheden te ontcrachten. Dit kan door het organiseren van storytelling workshops of andere creatieve methoden voor het vormgeven van transformatieve verhalen (die aanknopingspunten voor verandering in zich dragen).
3. Vervolgens zouden advocates handelingsstrategieën aangereikt moeten krijgen om institutionele verbindingen aan te gaan om zo het beleid van organisaties en instituties dichterbij de leefwereld van vluchtelingen te brengen. Dus stretchzones creëren in plaats van bijdrage aan paniekzones. Hiervoor zouden masterclasses over innoveren binnen bestaande structuren van betekenis kunnen zijn: wat zijn manieren om het verschil te maken? Hier is de focus dus vooral het vergroten van het relationele vermogen van de groep om hun competentie als verbinder van diverse werelden te versterken.
4. De historische kennis van de eerdere generatie (het derde niveau) en de frisse blik van advocates van het eerste niveau zijn belangrijke voedingsbodems voor advocates van het tweede niveau. Ze hebben de beschermende jas van de derde groep nodig om zich bewust te worden van weerbarstige uitsluitingsmechanismen in diverse lagen van de samenleving. En de eerste groep helpt hen dichtbij de uitdagingen van nieuwkomers te blijven. Hiervoor is het van belang om inhoudelijke netwerkbijeenkomsten te organiseren waarin verhalen van diverse groepen naar voren kunnen komen.

Voordat de refugee advocates als organische, reflectieve navigators in de Nederlandse samenleving kunnen bewegen, moeten ze kennis van de structuur, kritische beschouwing daarop en de waarde van hun eigen positionering omarmen. Vervolgens

zouden ze de krachten en uitdagingen van diverse generaties vluchtelingen en hun kinderen in het vizier moeten houden om zo hun eigen verhaal voortdurend te kunnen verrijken met een diversiteit aan patronen. Kennis van de geschiedenis is cruciaal om goede navigators te worden, evenals strategisch kunnen handelen. Hoe ontregel je genoeg zonder een paniekzone te creëren? Hoe kun je onderdeel worden van het systeem zonder dat je verhaal aan kracht verliest door *co-option*? Hiervoor is de ervaringskennis van de oudere generatie advocates, dus het *derde niveau van refugee advocacy*, van groot belang. In hun verhalen lezen we over hun inzet, hun kwetsbaarheid en het risico van misbruik van de eigen positie van de advocate. Het is essentieel om advocates uit eerdere verblijfsgeneraties in de infrastructuur een prominente plaats te geven.

3.4 VOOR HET DERDE NIVEAU: (H)ERKENNING VAN DE EXPERTISE VAN DE BESCHERMENDE SCHIL

Vluchtelingen uit de oudere generatie gelden in hun netwerken vaak als helden die hun leven hebben gewijd aan verbinding tussen de wereld van vluchtelingen en de Nederlandse samenleving. Zij krijgen prijzen en worden geprezen voor hun onvermoeibare inzet die overigens niet gepaard gaat met financiële erkenning. Dat is ook vaak de frustratie van deze generatie. Ze krijgen niet de nodige erkenning voor hun inzet vanuit de instituten en organisaties. Zij kunnen jongere generaties helpen meer veerkracht te ontwikkelen en te streven naar een evenwichtige situatie, waarin het als advocate ook vol te houden is. De bijdrage in het onderstaande kader van Domenica Ghidei, een prominente advocate die al veertig jaar in dit veld actief is, brengt dit punt sterk naar voren (zie kader *Voorbeelden van relevante ervaring uit het derde niveau*).

Voorbeeld van relevante ervaring uit het derde niveau

“[...]Ik zou geen energie besteden om *tokenism* te bestrijden, belangrijk is je kracht consolideren. Dat zou wel belangrijk zijn. De overheid heeft iets nodig. Ze hebben veel problemen zonder oplossingen. Alleen... is het allemaal vrijwilligerswerk. [...] Je bent ook bezig om een eigen organisatie te creëren. Die infrastructuur is belangrijk, want dat is gewoon jouw bestaan... jouw basisbestaan moet verzekerd zijn. En op het moment dat je basisbestaan verzekerd is, kun je projectmatig hier en daar dingen doen. Maar op het moment dat je voor je basisbestaan ook moet vechten en iedere keer rennen, dan kun je gewoon niet leven. Dus die basisbehoefte om te bestaan moet echt gewaarborgd zijn. En dat was in die inspraakorgaanprocedure, in het verleden... op een gegeven moment hadden we die stevigheid wel. Maar voor alle activiteiten moest je je wel verantwoorden. Een projectje hier een projectje daar. Dus ja, op een gegeven moment ben je bezig met jezelf in stand houden.

En de mensen om je heen die je nodig hebben, die denken van: Ja, er zijn heel veel mensen die hun leven lang vrijwilliger zijn. En op zich is vrijwilligerswerk onderdeel van onze cultuur en ook van de Nederlandse cultuur... Maar op het moment dat je geen baan kan vinden, omdat jouw expertise niet erkend wordt, en tegelijkertijd als je als vrijwilliger ergens optreedt iedereen gretig naar je komt kijken...Dat is scheef. Het klopt gewoon niet. Dus dat is echt, vind ik, een groot punt van aandacht. Nu nog steeds. Mensen gaan hier echt aan ten onder. En voor mij was het..... je probeert alle balletjes in de lucht te houden. Je werkt en je doet dit en je doet dat, je hebt je eigen gezin. Je bent ook bezig om je leven in Nederland vorm te geven. Alles ben je aan het doen. Dus dat maakt het ook ingewikkeld.”

Conditie voor de bijdrage van de 'beschermende schil'

1. Erkenning voor de relevantie van de expertise van advocates uit het derde niveau moet ook vertaald worden in financiële erkenning.

2. Documenteren van hun kennis en de waarde hiervan in de intergenerationele verbinding

De bescherming die deze groep nodig heeft, is de erkenning voor de betekenis van hun ervaring en verhaal voor de nieuwe generaties vluchtelingen en voor Nederland. Daarom is het essentieel dat ze ook werkelijk zelf een positie krijgen binnen de infrastructuur die we voorstellen. Zij fungeren niet alleen als beschermjassen⁹ voor de jongere generatie, maar vervullen ook een programmatische functie om de kennis- en reflectie- infrastructuur voor refugee advocates mede vorm te geven. Dus is hun inzet niet op vrijwillige basis. Daarnaast hebben we gezien dat het contact met de jonge generatie voor deze groep nieuwe energie brengt, waarin ze opnieuw de waarde van hun ervaringskennis en expertise zien. Door deze kennis te documenteren wordt het mogelijk om de betekenis van deze oudere generatie en de intergenerationele verbinding te borgen en deze mensen te eren voor hun inzet (voorbij vrijwilligheid).

.....
⁹ Het concept is geïnspireerd door: Tjin-A-Djie, K. & I. Zwaan (2019)

4 ADVIES EN AANBEVELINGEN VOOR HET SAMENWERKEN AAN EEN VERBINDENDE STRUCTUUR

In dit rapport hebben we de noodzaak beschreven om een structuur van samenwerking op te bouwen waarin refugee advocates kunnen bijdragen aan geïnformeerd beleid dat beter aansluit bij de leefwereld van vluchtelingen. De kernboodschap van ons advies aan beleidsmakers (inclusief ngo's) is de volgende: *Het is essentieel te investeren in het onderkennen van de meerwaarde van de inbreng van vluchtelingen voor een beter vluchtelingenbeleid.*

Hiervoor hebben we een conceptuele structuur voorgesteld waarin onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende niveaus van refugee-led advocacy. Ook hebben we condities besproken om betekenisvolle inbreng van refugee advocates mogelijk te maken. Deze condities betreffen aan de ene kant het ontvangende veld (personen, praktijken en structuren) en aan de andere kant de vaardigheden of competenties van refugee advocates zelf en hoe deze te versterken. Om deze condities te realiseren, stellen wij voor om *te investeren in een vernieuwde infrastructuur voor samenwerking en verbinding tussen advocates die in de verschillende niveaus opereren en andere relevante partijen* (beleidsmakers, overheidsinstellingen, ngo's en kennisinstellingen). De structuur die wij voor ons zien verschilt wezenlijk van de oude structuur van inspraakorganen en haar bijbehorende verwachting dat advocates grote groepen vertegenwoordigen. Maar maakt het wel mogelijk om de inzichten van advocates serieus te nemen als relevante bijdragen, die het individuele niveau van een persoonlijk verhaal overstijgen. Beleidsmakers, overheidsinstellingen, ngo's en kennisinstellingen die het belangrijk vinden dat de impact van het perspectief van vluchtelingen in hun werkveld groter wordt, adviseren wij om bij te dragen aan en te investeren in het ontstaan van een dergelijke infrastructuur.

Hieronder geven wij een aantal aanbevelingen voor de eerste vormgeving van een dergelijke infrastructuur. Wij bepleiten geen zware organisatiestructuur, maar een licht en goed gestructureerd en gecoördineerd netwerk. Een waarin mensen elkaar persoonlijk kennen en waarin overzicht bestaat (wie is er actief, wat is hun expertise, met welke groepen werken zij?). Maar ook een waarin mensen durven te luisteren naar waar het schuurt en reflecteren op de eigen positie, vanuit de ervaring van de ander.

4.1 ONLINE OVERZICHT MET EEN NETWERK VAN OFFLINE RELATIES

Aanbeveling 1

Er moet een actueel online overzicht komen van refugee-led organisaties en advocates (mapping)

Zoals vermeld is het gebrek aan overzicht en connectie een punt van zorg van alle betrokkenen. Vaak is er wel belangstelling voor het betrekken van vluchtelingen, maar weet men niet wie beschikbaar is of wie het beste voor een bepaald onderwerp benaderd kan worden. Een eerste belangrijke stap is daarom het creëren en actueel houden van een online overzicht van bestaande refugee-led organisaties en refugee advocates, met bijbehorende expertisevelden en het niveau waarop zij actief willen en kunnen zijn. Dit is een opgave waar voldoende tijd en budget voor beschikbaar moet zijn. Het veld van refugee-led organisaties is, in vergelijking met andere maatschappelijke velden, heel dynamisch en veranderlijk.¹ Een hiervoor aangewezen partij moet het overzicht actueel houden.

Aanbeveling 2

Laat de mapping ontstaan vanuit een reëel netwerk van relaties, door terugkerende bijeenkomsten.

Uit onze ervaring met het maken van een overzicht van bestaande organisaties door een survey en een snelle telefonische ronde, blijkt dat het niet eenvoudig is om zo voldoende informatie te krijgen. Veel advocates worden regelmatig vluchtig benaderd door onderzoekers of andere partijen met vragen, en ze zijn selectief in het inzetten van hun schaarse tijd en middelen voor het beantwoorden van vragen van derden met wie zij geen structurele samenwerking hebben. Bovendien zijn gesprekken nodig waarin gezamenlijke reflectie en uitwisselingen tussen actoren plaats kunnen vinden, om duidelijke contouren te schetsen van wat organisaties (elkaar en anderen) kunnen bieden. Een levend netwerk van refugee advocates en refugee-led organisaties kan ontstaan door terugkerende bijeenkomsten te organiseren waarin ze gezamenlijk werken aan een overzicht van expertisevelden inclusief bijbehorende niveaus van advocacy. Op deze manier kunnen mensen uit verschillende organisaties elkaar leren kennen. Refugee advocates die we gesproken hebben, gaven de voorkeur aan een netwerkinfrastructuur, zoals de Refugee Academy, om deze rol op te pakken. Zij gaven aan gezamenlijk te willen werken om *created spaces* te realiseren waarin beleidsmakers, ngo's en andere organisaties uitgenodigd kunnen worden.²

.....

1 Dit komt omdat mensen met een vluchtachtergrond vaak, terwijl ze zich als advocates inzetten, ook volop bezig zijn met het vormgeven van hun eigen leven in hun nieuwe land. Ook bestaat de kans dat zij na een tijd terugkeren naar hun eigen land of vertrekken naar een ander land.

2 Bij voldoende middelen is de Refugee Academy zeer bereid om deze rol samen met de advocates op zich te nemen.

Noodzaak van een verbindende structuur

Uitkomsten uit de focusgroep en telefoongesprekken die gevoerd werden voor de mapping

Direct toegang krijgen tot beleidsmakers lijkt niet zo moeilijk voor de meeste refugee advocates. Toch had geen enkele van de refugee-led organisaties die wij spraken een herkende rol als sleutelspeler verworven in het nationale landschap van advocacy. De geïnterviewde beleidsmakers zeiden desgevraagd momenteel geen contact te hebben met refugee advocates en ook de advocates zeiden weinig structurele contacten te hebben met beleidsmakers.

Onze telefoonronde om actieve refugee-led organisaties in kaart te brengen maakte ook duidelijk hoe veranderlijk dit veld is. Toen wij contact zochten met negentig organisaties uit een lijst uit 2010 bleek ongeveer 50% niet meer te bestaan. Dit kan mede verklaren waarom het moeilijk is om structurele samenwerkingsverbanden aan te gaan, te meer daar ook onder beleidsmakers veel verloop is. De beleidsmakers die wij spraken, bleken bijvoorbeeld niet altijd op de hoogte te zijn van het bestaan van VON en haar voormalige rol als inspraakorgaan. Door dit gebrek aan institutioneel geheugen moeten advocates en beleidsmakers steeds opnieuw beginnen om netwerken met elkaar te bouwen. Een deelnemer aan de focusgroep vertelde:

“We leren niet uit de fouten van het verleden, deze worden herhaald. En ik denk dat aan de ene kant de Nederlandse overheid en instituties nu heel alert en wakker zijn: wat moeten we doen? Waarom zijn we niet echt succesvol geweest met de vorige generaties vluchtelingen? Wat is er gebeurd in het verleden en wat kunnen we daarvan leren? Maar aan de andere kant hebben ze niet echt vertrouwen in vluchtelingen als partners om dit aan te pakken.”

Deelnemers aan de focusgroep benadrukten hiernaast dat het voor refugee-led organisaties moeilijk is om lange-termijn samenwerkingen met beleidsmakers en relaties op te bouwen waarbinnen zij hun advocacy activiteiten op een duurzame manier zouden kunnen ontploien. Een van de belangrijkste belemmeringen die hierbij een rol spelen is volgens hen het gebrek aan duurzame financieringsbronnen of persoonlijke middelen die zij kunnen inzetten om een basisbestaan te garanderen. Veel refugee advocates zijn vrijwilligers die daarnaast studeren, werken of een baan zoeken, waardoor het voor hen bijzonder moeilijk is om zich langdurig in te zetten zonder extra middelen. Dit terwijl andere niet refugee-led partijen die zich in hetzelfde veld bewegen, vaak makkelijker toegang hebben tot relevante contacten, kennis- en financieringsbronnen, waardoor zij sneller inspraak krijgen. Dit bevordert volgens de deelnemers aan de focusgroep de structurele ongelijkheid in de positie van advocates, die vaak alleen worden benaderd om bestaand beleid te helpen uitvoeren (bijvoorbeeld in de rol van ‘sleutelfiguren’ die specifieke gemeenschappen kunnen bereiken). Zo vertelde een van de deelnemers:

“...kijk, iedere vluchteling die impact wil maken werkt heel hard, op individuele basis. Elke organisatie zit in haar eigen vakje en er is geen paraplu-organisatie. Er is geen plek waar mensen [refugee advocates] met elkaar expertise kunnen uitwisselen. Terwijl gevestigde organisaties en kennisinstituten op hetzelfde beleid inspraak willen hebben, en zij krijgen veel sneller financiering hiervoor. En als vluchtelingenorganisatie krijg je dan later een melding dat hun project van start gaat.”

Ook waarschuwden de advocates uit de focusgroep voor het feit dat er slechts weinig advocates zijn die bij beleidsvorming of andere relevante arena's betrokken worden. Wanneer dit steeds de dezelfde mensen zijn, kunnen deze makkelijk uitgeput raken en besluiten om hun inzet als advocates te staken. Met andere woorden is het noodzakelijk om een structuur van verbinding te creëren waarin verschillende refugee-led organisaties en refugee advocates kunnen samenwerken.

4.2 NIEUWE CONCEPTUALISERING VAN ADVOCACY ALS BASIS

Aanbeveling 3

Creëer meer bewustzijn over de betekenis van advocacy en de rollen die hiermee gepaard gaan.

De terugkerende bijeenkomsten kunnen ook dienen om de conceptuele tools uit dit advies te delen met betrokken organisaties en deze te koppelen aan de aanwezige expertise, wensen, potentie van advocates en de al bestaande competenties binnen vluchtelingenorganisaties. Hierdoor stellen we advocates in staat om na te denken en aan te geven op welk niveau zij een bijdrage zouden kunnen leveren (eerste, tweede of derde niveau van refugee-led advocacy).

Aanbeveling 4

Ondersteun (ook financieel) het ontstaan van een netwerk waarin de drie niveaus elkaar kunnen versterken en waarin advocates de benodigde competenties kunnen ontwikkelen

Hierbij kunnen verschillende actoren betrokken zijn: beleidsmakers, ngo's, wetenschappers. Belangrijk is dat deze actoren niet alleen iets komen brengen, maar ook kennismaken met advocates die hun werk kunnen verrijken. Betrek ook bestaande netwerken hierbij, zoals de Global Network for Refugees (de in Nederland gevestigde organisaties hiervan) en het netwerk van Bureau Changemakers (zie kader hieronder).

Inspiratie voor een lichte netwerkstructuur: VON/Changemakers

VON/Changemakers is een netwerk dat VON nu coördineert en waarin een aantal bestuursleden van refugee-led organisaties samenwerken. Dat gebeurt in een flexibele netwerkvorm die wij in dit advies ook voorstellen. De leden zijn momenteel niet zozeer actief in beleidsbeïnvloeding, maar doen maatschappelijke projecten met vluchtelingen in de wijken. Ze kunnen ook als gespreksleider of trainer functioneren. Dit netwerk houdt rekening met de grote dynamiek en veranderlijkheid van vluchtelingenorganisaties. Zoals VON-voorzitter Fatma Özgümez stelt:

“Voor ons is het niet interessant dat iemand zich organisatorisch bij ons aansluit, maar dat iemand iets anders te melden heeft wat betreft expertise en bereik. Dat is precies wat ik van anderen verwacht. Een nieuwe groep: wat houdt dat in? Wie ben jij precies? Hoeveel mensen bereik jij? Wat hebben jullie te melden? En als het interessant is, dan kunnen we kijken.. is er plek in huidige projecten of kunnen we iets met jou samen doen? [Een vaste koepelorganisatie] is niet meer van deze tijd. Bij refugee-led organisaties heb je een enorme diversiteit en dynamiek, ze groeien meestal als paddenstoelen. Bij migrantenorganisaties heb je een ander beeld, maar bij vluchtelingen geldt dat als de situatie in het land van herkomst verandert, dingen hier ook vaak veranderen. [...] Genaturaliseerde vluchtelingen gaan vaak terug als de situatie verandert. Bijvoorbeeld mijn voorganger bij VON is nu minister van financiën in Irak/Bagdad. Daar moet je rekening mee houden.”

4.3 EEN LICHT GECOÖRDINEERD NETWERK, ONDERSTEUND DOOR REFLEXIEVE GESPREKKEN IN GEWAAGDE RUIMTES

Aanbeveling 5

Investeer in een lichte coördinatie van het netwerk.

Het te vormen netwerk van refugee advocates zou geen logge organisatie moeten worden, maar een licht netwerk van mensen die elkaar kunnen vinden en op elkaar kunnen rekenen. Hiervoor is het essentieel dat er gelijkwaardige vormen van samenwerking ontstaan.

Aanbeveling 6

Investeer in gewaagde ruimtes.

Om vorm te kunnen geven aan gelijkwaardige samenwerking is het van belang dat de terugkerende bijeenkomsten, waar refugee advocates uit de drie niveaus, maar mogelijk ook ngo's, beleidsmakers en uitvoerende organisaties participeren, ingericht worden als gewaagde ruimtes (zie [pagina 24](#), [pagina 27](#) en [pagina 35](#)). Schakel ervaren gespreksleiders in, maar mogelijk ook mensen uit de kunstwereld zoals theatermakers die met bijzondere gespreksvormen werken. In deze gewaagde ruimtes moeten ook schurende ervaringen en emoties bespreekbaar zijn. Interacties in gewaagde ruimtes zijn essentieel om ervaringen van (onbedoelde) uitsluiting tot bron van reflectie te maken. Maar ook om impliciete structuren te bespreken, zoals de rol van gate-keepers.³

4.4 COMPETENTIES VOOR HET LUISTEREN NAAR EN VRUCHTBAAR SAMENWERKEN MET ADVOCATES

Aanbeveling 7

Investeer in de competenties van beleidsmakers, lobbyafdelingen van ngo's en anderen.

Door een jarenlang achterstandsdiscours en hardnekkige beelden over gebrek aan objectiviteit bij vluchtelingen moeten beleidsmakers en andere actoren een 'derde oog' ontwikkelen. Reflectie op processen als tokenism, co-option, interne uitsluiting is belangrijk en hiervoor is het luisteren naar ervaringen van advocates een cruciale eerste stap.

³ Gate-keepers zijn actoren die als belangrijke knooppunten in een netwerk fungeren en die de toegang tot andere actoren in het netwerk faciliteren (en dus ook controleren).

CONCLUSIE

Het is essentieel om het perspectief van vluchtelingen te betrekken bij het beleid dat betrekking heeft op hun leven (inburgering, integratie, toekomst). Waarom? We gaan terug naar een citaat uit het begin van ons rapport:

Mensen vragen het ons vaak: Waarom is vluchtelingenparticipatie belangrijk? Kunt u bewijzen dat het betrekken van vluchtelingen het beleid echt beter maakt? Daarop zeggen we: stel je voor dat waar je woonde, waar je naar school ging, waar je werkte, voor jou was bepaald, zonder je te raadplegen? Je zou je kunnen voorstellen dat dat zou leiden tot inefficiënties, fouten, oplossingen die niet aansluiten bij jouw wensen of ervaringen. Als vluchtelingen zinvol worden meegerekend, zien we resultaten. We kunnen volledig bijdragen.¹

Er zijn op dit moment diverse ontwikkelingen die de inclusie van het perspectief van vluchtelingen niet alleen urgent maken maar waardoor in veel beleidscontexten men hier ook echt aan de slag mee wil. Als gevolg van de hedendaagse antiracismebeweging is de discussie rondom diversiteit en inclusie in het publieke domein een sterk structureel karakter aan het krijgen. Hierdoor staan noties zoals ontregelen en meerstemmigheid steeds meer centraal – óók binnen organisaties. Diversiteit wordt niet meer gezien als enkel inclusie van mensen met diverse achtergronden maar zeker ook inclusie van hun perspectieven en hun anders-zijn. Hierdoor is de opdracht voor overheden, instituties en organisaties duidelijk: mensen toelaten is niet voldoende, er moet werkelijk waardering zijn voor hun bijdrage en dat kan alleen als de huidige impliciete normen die deze bijdrage beperken ter discussie worden gesteld.

Naast de antiracismebeweging is er op dit moment een internationale beweging zichtbaar in zowel de EU als daar buiten, waarin overheden en organisaties zoals UNHCR met kracht de noodzaak uitspreken om het perspectief van vluchtelingen een gelijkwaardige plek te geven in beleidsvorming (bijvoorbeeld de Global Compact die we in de introductie noemen). Nederland zou zich veel sterker aan moeten aansluiten bij deze beweging. Met dit rapport hopen we nieuwe inzichten aan te reiken maar benadrukken we ook dat serieuze stappen nodig zijn om vanuit goede wil tot werkelijke inclusie van vluchtelingen in alle domeinen van de samenleving te komen. Dit begint bij een gedifferentieerde kennis over de mogelijke bijdrage van de refugee-led advocacy in relatie tot beleid, en in relatie tot de samenleving in brede zin. Wij hopen dat het conceptuele onderscheid tussen de drie niveaus van refugee-led advocacy een sterk kader biedt om, in gesprek met refugee advocates, tot concrete acties en plannen te komen die hun potentieel om bij te dragen recht doet. Het bouwen van een infrastructuur die hier als basis voor kan dienen, zoals beschreven in onze aanbevelingen, is een essentiële stap.

Wij zien op dit moment in het veld een vernieuwde energie om tot actie te komen en om de relatie van vluchtelingen tot het beleid opnieuw vorm te geven. De samenwerking tussen refugee advocates op de verschillende genoemde niveaus, lokale en nationale overheden, maatschappelijke initiatieven rondom het vluchtelingenvraagstuk en ngo's zoals VluchtelingenWerk Nederland zijn hard nodig om nieuwe inspraak en co-creatie structuren vorm te geven. We zijn ervan overtuigd dat er met deze kruisbestuiving maatschappelijk enorm veel te winnen valt, en hopen dat ons rapport als opmaat zal dienen om het momentum te benutten. De tijd is rijp.

¹ Niets over ons, zonder ons: het wereldwijde door vluchtelingen geleide netwerk: "<https://www.theelders.org/news/nothing-about-us-without-us-global-refugee-led-network>"

BIBLIOGRAFIE

- Arao, B., & Clemens, K. (2013).
From safe spaces to brave spaces. *The art of effective facilitation: Reflections from social justice educators*, 135-150.
- Arnstein, S. (1969).
'A ladder of citizen participation,' *Journal of the American Institute of Planners* 35(4), pp. 216-224.
- Badran, M. & Stoker T. (2019).
Migrant-led advocacy work across Europe. Challenges and Opportunities. EPIM.
- Collins, P.H. (1991).
Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. New York: Routledge.
- Eijberts, M., & Ghorashi, H. (2017).
Biographies and the doubleness of inclusion and exclusion. *Social Identities*, 23(2), 163-178
- Gaventa, J. (2006).
Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS bulletin*, 37(6), 23-33.
- Ghorashi, H. (2015).
Levensverhalen doorbreken het wij-zij denken. *Tijdschrift voor biografie*, 4(2): 51-58.
- Ghorashi, H. (2017).
Patricia Hill Collins: Veilige ruimte voor zelfdefinitie. *Sociologie Magazine*, <https://sociologiemagazine.nl/artikel/ruimte-voor-zelfdefinitie>
- Ghorashi, H., & Van Tilburg, M. (2006).
"When is my Dutch good enough?" Experiences of refugee women with Dutch labour organizations. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 7(1), 51-70.
- Ghorashi, H., & Brinkgreve, C. (2010).
Licht en Schaduw: Vijftien vrouwen over leven en overleven. Amsterdam, VU Uitgeverij.
- Ghorashi, H., Carabain, C., & Szepietowska, E. (2015).
Paradoxes of (e) quality and good will in managing diversity: A Dutch case in the philanthropic sector. In *Governing through Diversity* (pp. 83-103). Palgrave Macmillan, London.
- Giddens, A. (1979).
Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis (Vol. 241). Univ of California Press.
- Harding, S. (1993)
Rethinking standpoint epistemology: What is 'strong objectivity'? In: L. Alcoff & E. Potter (eds.) *Feminist Epistemologies*. London: Routledge, 1993, pp. 49-82.

- Harrell-Bond, B. (1999).
Refugees' Experiences as Aid Recipients, in A. Ager (ed.), *Refugees: Perspectives on the Experience of Forced Migration*. London: Pinter, pp. 136- 168
- Janssens, M., & Steyaert, C. (2001).
Meerstemmigheid: Organiseren met verschil [Polyphony: Organizing with difference].
Leuven/ Assen, The Netherlands: Universitaire Pers Leuven/ Koninklijke Van Gorcum.
- Kahman, M., De Winter-Kocac, S., De Gruiter, M. & Razenberg, I. (2018).
IntegratieBarometer. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering. VluchtelingenWerk Nederland
- Kovacs, Z. (2019)
Narratief als lobbystrategie van minderheden bij het beïnvloeden van beleid. Wat werkt? KIS, Movisie
- Larruina, R., & Ghorashi, H. (2020).
Box-ticking Exercise or Real Inclusion?: Challenges of Including Refugees'
Perspectives in EU Policy. In *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?*.
Routledge.
- Phillips, A. (1996).
Dealing with difference: a politics of ideas or a politics of presence? (pp. 139-152). na.
- Tjin-A-Djie, K. & I. Zwaan (2019).
Beschermjassen in de praktijk: Professionals en families leren samen
- Weiler R. & Wijnkoop, M. (2001),
'Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd. 60 jaar vluchtelingenbescherming en
de Nederlandse praktijk' in: A. Terlouw & K. Zwaan (red), *Tijd en asiel. 60 jaar
Vluchtelingenverdrag*, p-81-109, Radboud Universiteit: Serie Staat en Recht deel 7,
Kluwer Deventer.
- Young, I. M. (2002).
Inclusion and democracy. Oxford University press on demand.
- Zimmer, L. (1988).
'Tokenism and women in the workplace: The limits of genderneutral theory,' *Social
Problems* 35, pp. 64-77.

AUTEURS

Elena Ponzoni is universitair docent en onderzoeker bij de afdeling Sociologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Zij studeerde taal- en wetenschapsfilosofie (Universiteit van Milaan en Universiteit van Amsterdam) en organisatiewetenschappen (VU) en promoveerde aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de VU. In haar werk verbindt zij verschillende disciplinaire tradities (filosofie, antropologie, sociologie, gender studies) in de reflectie op machtsstructuren en (onbedoelde) patronen van uitsluiting en ongelijkheid, die in zowel wetenschap als samenleving het ontstaan van inclusieve structuren in de weg staan. Om deze patronen zichtbaar te maken, investeert zij in participatieve vormen van kennisproductie, in co-creatie met verschillende maatschappelijke actoren. Zij is medeoprichter van de **Refugee Academy**, een van de expertise lab's van het Institute for Societal Resilience aan de VU.

Halleh Ghorashi is hoogleraar Diversiteit en Integratie bij de afdeling Sociologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Ze is tevens Kroonlid van de SER en lid van KNAW en KHMW. Ze studeerde culturele antropologie aan de VU en promoveerde in 2001 aan de RU Nijmegen. Ze doet al 25 jaar onderzoek naar de ervaringen van diverse generaties van vluchtelingen en migranten binnen organisaties en in de samenleving. Zij is expert in diversiteitsvraagstukken en haar werk is onderscheiden met tal van prijzen en erkenningen (zoals Triomf 2008, VICI Research award 2018: <https://engagedscholarshipnarrativesofchange.org>). Zij is medeoprichter van de **Refugee Academy**, een van de expertise lab's van het Institute for Societal Resilience aan de VU.

Mohammed Badran is antropoloog en community mobilisator. Hij is mede-oprichter van verschillende refugee-led netwerken zoals Syrian Volunteers in the Netherlands (SYVNL), het G100 Initiative, het Global Refugee-led Network (GRN) en de Diaspora Networks Alliance (DNA). Zijn adviesbureau **MB Capacity Development** ondersteunt organisaties, bedrijven en overheidsinstellingen om de verschillende dimensies van migratie en de ervaring van vluchtelingen beter te begrijpen. Mohammed is geboren in de vluchtelingenkamp Yarmouk in Damascus, Syrië, waar hij binnenhuisarchitectuur studeerde aan de Universiteit van Damascus; hij begon bedreigingen te ontvangen vanwege zijn humanitaire werk, dat hem uiteindelijk dwong te vertrekken. Hij woont sinds 2013 in Nederland, waar hij Culturele Antropologie en Ontwikkelingssociologie studeerde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Simone Zalla Aumaj heeft een bachelor in culturele antropologie en een onderzoekmaster in Gender Studies aan de Universiteit Utrecht afgerond. Momenteel is ze beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en projectmedewerker bij ECHO-Expertisecentrum Diversiteitsbeleid. Tijdens haar studie werd haar project Work in Progress door het Ministerie van Cultuur, Onderwijs en Wetenschap gehonoreerd en zette zij zich in voor een inclusievere universiteit. Onderwerpen die haar werkveld raken zijn diversiteit, inclusiviteit, onderwijs en migratie. In haar werk tracht ze het wetenschappelijke met het beleidsmatige te verbinden en daarin ruimte te vinden voor het menselijk narratief. Als Humanity in Action's John Lewis Fellow 2017 vervult ze deze rol ook in een internationale setting. In haar masterscriptie: "Transformative Strategies towards Inclusion: Re-imagining Student Engagement in Dutch Higher Education" beaamt ze het belang van verbinding tussen professionals, wetenschappers en studenten in het bewerkstelligen van inclusiever (Nederlands) hoger onderwijs.

De kernboodschap van ons advies aan beleidsmakers (inclusief ngo's) luidt: *Het is essentieel te investeren in het onderkennen van de meerwaarde van de inbreng van vluchtelingen voor een beter vluchtelingenbeleid.* Om dit te realiseren stellen wij voor om te investeren in een vernieuwde infrastructuur voor samenwerking en verbinding tussen vluchtelingen die zowel individueel als vanuit organisaties inzichten (kunnen) bieden voor beleidsvorming. Deze infrastructuur ontstaat ook dankzij een bijdrage van andere relevante partijen (beleidsmakers, overheidsinstellingen, ngo's en kennisinstellingen). De lichte en flexibele structuur die wij voor ons zien, verschilt wezenlijk van de voormalige structuur van inspraakorganen en de bijbehorende verwachting dat advocates grote groepen vertegenwoordigen. Maar onze structuur maakt het wel mogelijk om de advocates inhoudelijk en strategisch te voeden in hun potentieel om bij te dragen aan effectief beleid en geeft partijen de kans om verschillende niveaus van inzicht en perspectief te onderscheiden die in diverse fases van beleid van betekenis kunnen zijn. Beleidsmakers, overheidsinstellingen, ngo's en kennisinstellingen die het belangrijk vinden dat de impact van het perspectief van vluchtelingen in hun werkveld groter wordt, adviseren wij om bij te dragen aan het realiseren van een dergelijke infrastructuur.

Het belang van het perspectief van vluchtelingen in beleidsvorming

In 2018 is de Wet inburgering 2013 geëvalueerd. De conclusie was dat het huidige integratiebeleid te weinig verbinding heeft met de leefwereld van vluchtelingen in Nederland. Ondanks de groeiende aandacht voor de waarde van het perspectief en de kennis van vluchtelingen (globaal en in Europa), ontbreekt het inzicht over hoe deze ervaringskennis van betekenis kan zijn bij het vormen van beleid. Vluchtelingen kunnen een perspectief bieden op beleidsvraagstukken die hen zelf aangaan en waar binnen institutionele kaders zelfs ondanks goede bedoelingen geen rekening mee gehouden wordt. Niet alleen de ervaringskennis van vluchtelingen, maar ook hun specifieke tussenpositie is van belang om vernieuwende verbindingen in het beleid mogelijk te maken. Deze tussenpositie komt voort uit het noodlot van verplaatsing en zorgt ervoor dat een vluchteling bij alles wat hij of zij doet en meemaakt te maken krijgt met verschillende referentiekaders. Deze zogeheten *in-betweenness*, bewerkstelligt een tweeledig perspectief waardoor niks vanzelfsprekend is. Dit resulteert in een contextuele alertheid die kan fungeren als bron van originaliteit en anders denken in beleidsvormingsprocessen. Met ervaringskennis en persoonlijke verhalen kunnen vluchtelingen de invloed van beleid op hun leefwereld op een empathische manier zichtbaar maken. Met name het vermogen om de (beperkte) blik en (vaste) kaders van beleidsmakers te doorbreken, maakt het betrekken van perspectieven van vluchtelingen waardevol. Zonder hun perspectief kan de beleidsmaker geen inclusief beleid vormen waarin de leefwereld van de vluchteling adequaat wordt gerepresenteerd. Dit perspectief kan geboden worden door **refugee-led advocacy**.

Refugee-led advocacy

Refugee-led advocacy definiëren wij als een vorm van inspraak en beïnvloeding van beleid of publieke opinie door mensen met een vluchtelingenachtergrond om zo het beleid inclusief te maken voor mensen waar het over gaat. Wij onderscheiden drie niveaus van refugee-led advocacy:

(1) Individuele verhalen van vluchtelingen, die kunnen inspireren tot een verandering in mindset en verbeeldingskracht. De functie van deze verhalen ligt in het oproepen van empathisch vermogen en reflectie.

(2) Gedragen verhalen, verhalen en perspectieven van vluchtelingen die gespiegeld zijn met die van lotgenoten uit hun netwerk en waaraan zij ook betekenis kunnen geven in een institutionele context. Deze advocates hebben voldoende kennis van de context van Nederlandse beleidsvorming en instituties en tegelijkertijd hebben zij daar vanwege hun tussenpositie enige afstand (frisse blik) toe. Daarnaast zijn hun verhalen meer dan een individueel verhaal, omdat ze verweven zijn met patronen van verhalen uit hun netwerk, dat anders is dan die van de meeste beleidsmakers. Met andere woorden, zij spiegelen hun eigen verhaal constant aan de verhalen van hun lotgenoten. Dankzij de verbinding tussen hun kennis (en enige afstand) van de Nederlandse context en hun gedragen verhalen kunnen deze advocates optreden als meedenkers over en medevormgevers van beleid.

(3) Een beschermende schil, gevormd door een oudere generatie vluchtelingen met een lange ervaring in beleidsbeïnvloeding en een institutioneel geheugen. Deze groep kan ondersteuning bieden aan jongere advocates door hen moed in te spreken en aan te sporen om hun kennis relevant te maken.

Gewaagde ruimtes

De drie niveaus van advocacy kunnen gezamenlijk een krachtige structuur vormen die zorgt voor een betere aansluiting tussen beleidsmakers en de leefwereld van vluchtelingen. Afhankelijk van het type structuur of *participatieve ruimte* (bijvoorbeeld bijeenkomsten, adviesraden, of samenwerkingsstructuren) krijgt de bijdrage van de advocates al dan niet vorm: (1) **Closed spaces** zijn ruimtes van beleidsvorming waar refugee advocates geen toegang toe hebben; (2) **Invited spaces** zijn ruimtes waar advocates wel voor uitgenodigd worden om een bijdrage te leveren. Zij zijn hier als het ware gasten, in een structuur van regels en verwachtingen die hun bijdrage reguleren; (3) **Created spaces** zijn ruimtes die advocates zelf vormgeven. Binnen deze drie structuren vinden er vormen van interne en externe uitsluiting plaats, waardoor de bijdrage van advocates aan beleidsvorming beperkt wordt.

Participanten kunnen de structuren op verschillende manieren ervaren. Wij pleiten voor het creëren van **gewaagde ruimtes** (*daring spaces*), waarin vaste routines ontregeld mogen worden om vernieuwende verbindingen toe te kunnen laten. In een dergelijke ruimte staan mensen open voor nieuwe mogelijkheden en hebben ze ruimte en tijd om na te denken over het leerproces. Een gewaagde ruimte is veilig genoeg voor refugee advocates om hun perspectief en visie te delen en de gevestigde partijen zijn in deze ruimte ontvankelijk genoeg om deze ontregeling van de normale praktijken en ideeën toe te laten. Dit is een structuur waarin co-creatie plaatsvindt tussen advocates en beleidsmakers door een voortdurend streven naar stretchzones. Binnen een **stretchzone** kunnen dingen onbekend en ongemakkelijk worden, maar er is wel ruimte om dit ongemak om te zetten naar een leerproces. In gewaagde ruimtes is genoeg veiligheid, vertraging en vertrouwen om wrijving toe te staan en ongemak als productief te ervaren. Deze ruimtes gelden niet als vervanging voor de eerdergenoemde *invited* en *created spaces*, maar als een uitnodiging om deze bestaande ruimtes anders vorm te geven.

Conditie om betrokkenheid in beleid te realiseren

Dit rapport beschrijft de condities voor een betekenisvolle bijdrage van refugee advocates voor elk niveau van advocacy. Voor het **eerste niveau** is het noodzakelijk dat de ontvangers van de verhalen zich ervan bewust zijn dat juist onverwachte verhalen een belangrijke bron kunnen zijn voor het bevragen van eigen aannames.

Deze open houding stimuleert reflectie op beleidsaannames. Aan de andere kant moet de advocate een goede verhalenverteller zijn om zo empathie op te kunnen wekken met zijn of haar eigen verhaal en verbindingen bloot te leggen die de ontvankelijkheid van de luisteraar vergroten. De kunde van de verhalenvertellers en de open houding van de ontvangers komen samen in de gewaagde ruimte (en de daarin bestaande *stretchzones*) die gemodereerd dient te worden door ervaren gespreksleiders of een geschikte methodiek.

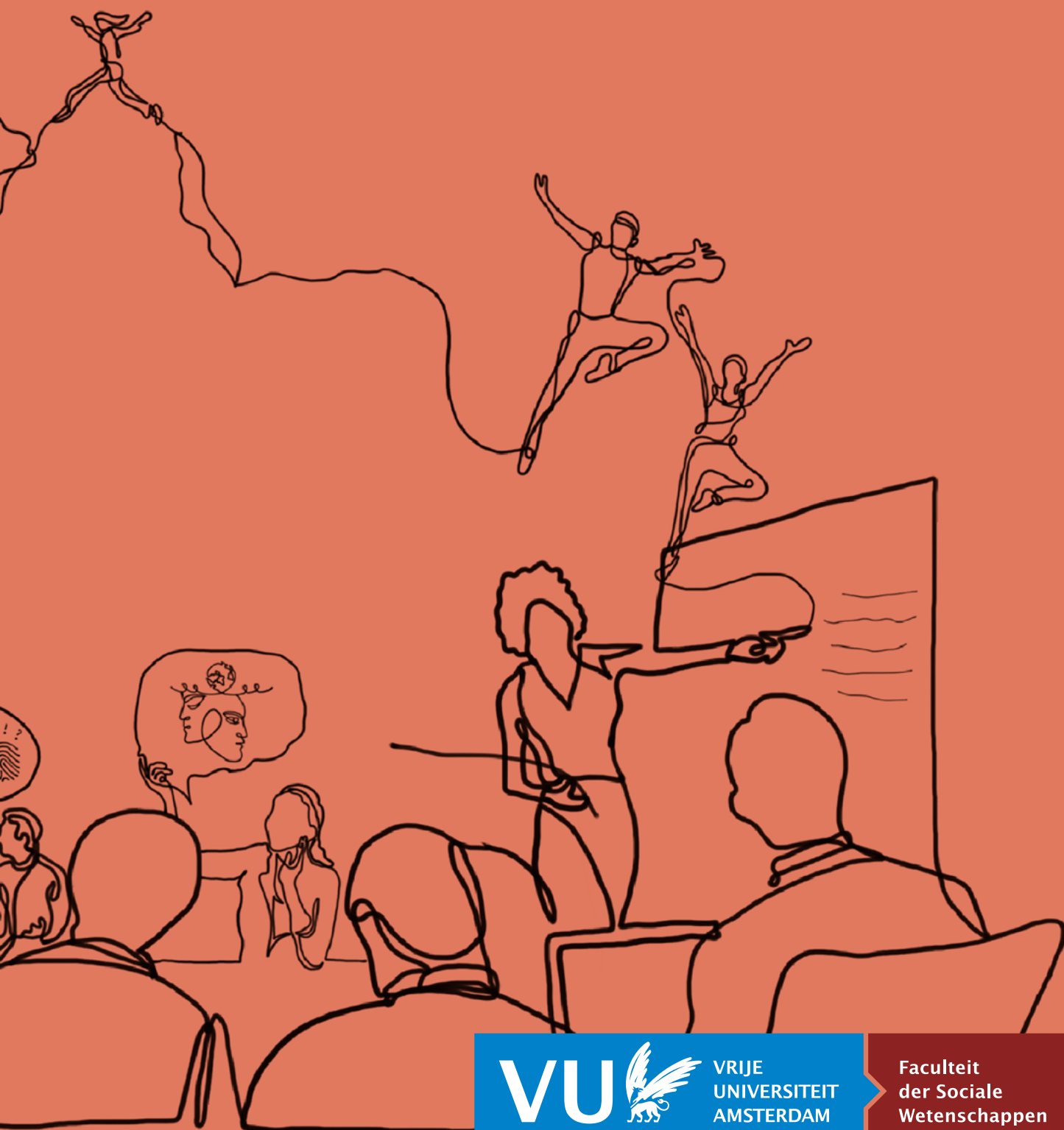
Op het **tweede niveau** dienen advocates te beschikken over praktisch, reflectief en relationeel bewustzijn. Advocates van het tweede niveau zijn in staat hun *in-between* positie productief te maken door vertalers te worden tussen diverse contexten. Deze competenties kunnen ontwikkeld worden door de inzet van een licht, maar inhoudelijk netwerk. Daarin komen verschillende dingen aan bod, zoals lezingen over bestuurlijke ontwikkelingen, storytellingworkshops en het ontwikkelen van handelingsstrategieën om institutionele verbindingen aan te gaan. Aan de andere kant dienen de ontvangers de gedragen verhalen van de advocates niet te reduceren tot louter individuele verhalen en de waarde te herkennen van 'gedragen verhalen'. Verder moeten zij reflecteren op de (soms impliciete) heersende veronderstelling dat deskundigen zonder vluchtachtergrond objectiever zijn dan vluchtelingen als gaat om zaken als inclusie, integratie of opvang. Alle verhalen komen vanuit een geleefde geschiedenis en alle perspectieven zijn geworteld in het leven van mensen met een bepaalde positie tegenover een onderwerp. Dit geldt voor vluchtelingen, maar evenveel voor niet-vluchtelingen, en ook voor beleidsmakers. Wanneer de positie van de niet-vluchtelingen boven die van vluchtelingen wordt geplaatst als objectiever, wordt miskend dat er verschillende kennisbronnen nodig zijn tot om relevante inzichten te komen. Een gelijkwaardige verbinding tussen perspectieven leidt tot co-creatie van kennis die blinde vlekken blootlegt. Dit resulteert in een vorm van meerstemmigheid waarbij een diversiteit aan stemmen werkelijk toegelaten wordt, ook als deze stemmen als afwijkend gelden.

Voor het **derde niveau** geldt dat de oudere generatie advocates naast het bieden van 'bescherming' aan de andere niveaus ook een programmatische functie heeft. Dit houdt in dat zij de kennisinfrastructuur (inclusief reflectie) voor vluchtelingenadvocates mede vormgeven. De ontvangers dienen hun waardering voor deze advocates te belonen met een financiële compensatie voor hun inzet.

Aanbevelingen

In dit rapport geven wij argumenten voor de noodzaak om een structuur van samenwerking op te bouwen, waarin de inbreng van refugee advocates kan bijdragen aan geïnformeerd beleid dat beter aansluit bij de leefwereld van vluchtelingen. Op basis van deze argumenten formuleren wij zeven aanbevelingen:

1. Er moet een actueel online overzicht komen van refugee advocates (mapping)
2. Laat de mapping ontstaan vanuit een reëel netwerk van relaties, door terugkerende bijeenkomsten.
3. Creëer meer bewustzijn over de betekenis van advocacy en de rollen die hiermee gepaard gaan.
4. Ondersteun (ook financieel) het ontstaan van een netwerk waarin de drie niveaus elkaar versterken en waarin advocates de benodigde competenties kunnen ontwikkelen.
5. Investeer in een lichte coördinatie van het netwerk.
6. Omarm gewaagde ruimtes.
7. Investeer in de competenties van de ontvangers: beleidsmakers, lobbyafdelingen van ngo's en anderen.



VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM

Faculteit
der Sociale
Wetenschappen