



Pracownia Badań i Innowacji

Społecznych Stocznia

Przykłady partycypacji migrantów w miastach wielokulturowych

Aleksandra Winiarska



Przykłady
partycypacji
migrantów w
miastach
wielokulturowych



Tekst finansowany jest w ramach projektu “Kurs - Partycypacja!”, współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej oraz ze środków Fundacji im. Stefana Batorego.





Przykłady
partycypacji
migrantów w
miastach
wielokulturowych

Wiele działań partycypacyjnych prowadzonych obecnie w miastach europejskich (a także amerykańskich) uwzględnia coraz większe zróżnicowanie społeczne i kulturowe społeczeństw tych miast. Decydenci odpowiedzialni za inicjowanie procesów konsultacyjnych coraz częściej zwracają uwagę na istnienie różnorodnych grup odbiorców (wśród nich m.in. osoby starsze, młodzież, rodzice małych dzieci, osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności) i starają się tak projektować działania, aby grupy te miały możliwość wyrażenia swojej opinii oraz aby zapewnić ich aktywny udział w procesach partycypacyjnych. W miastach wielokulturowych grupą coraz częściej uwzględnianą jako szczególna kategoria mieszkańców są migranci, zarówno ekonomiczni, jak i przymusowi. Dotyczy to przede wszystkim migrantów długookresowych, często również drugiego i trzeciego pokolenia, którzy niejednokrotnie nie posiadają obywatelstwa kraju przyjmującego, są jednak ważnymi, choć nie zawsze pełnoprawnymi, członkami jego społeczeństwa, a w szczególności miejskich wspólnot lokalnych. W tekście tym przedstawione zostaną przykłady działań różnych władz lokalnych, mające na celu uwzględnianie potrzeb grup mniejszościowych przy opracowywaniu rozwiązań w rozmaitych obszarach funkcjonowania miasta, a także włączanie migrantów w procesy opiniowania i współdecydowania w ważnych sprawach społecznych. Przytaczane przykłady w większości zostały zaczerpnięte z obszernej bazy dobrych praktyk projektu *Cities of Migration*¹.

ROZWIĄZANIA SYSTEMOWE I POLITYKA MIASTA

Dostrzeżenie migrantów jako adresatów działań partycypacyjnych może mieć miejsce na kilku poziomach. Pierwszym z nich jest tworzenie rozwiązań systemowych oraz strategii i polityk na poziomie ogólnomiejskim. W wielu krajach Europy Zachodniej migranci stanowią znaczący odsetek społeczeństwa, przy czym osiedlają się oni przede wszystkim w dużych miastach (np. według danych spisu powszechnego z 2011 roku ponad 35% mieszkańców Londynu urodziło się poza Wielką Brytanią²). W odpowiedzi na rosnące zróżnicowanie etniczne, miasta coraz częściej dostrzegają potrzebę tworzenia polityk integracji. Dobrą praktyką jest wypracowywanie takich polityk w sposób partycypacyjny, z udziałem zarówno przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego, jak i migrantów.

¹ <http://citiesofmigration.ca/>

² <http://www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-286262>



Kampania społeczna - Niemcy

Szczegółową politykę integracji migrantów wypracowano m.in. we Frankfurcie nad Menem w Niemczech. W 2009 roku **uruchomiono tam kampanię informacyjno-konsultacyjną *Diversity Moves Frankfurt (Veilfalt bewegt Frankfurt)***³, której pierwszym celem było zebranie opinii możliwie dużej liczby mieszkańców na temat ich rozumienia znaczenia integracji w mieście zamieszkałym przez cudzoziemców ponad stu siedemdziesięciu narodowości. Organizatorem konsultacji były władze administracyjne – Biuro ds. Wielokulturowości oraz Komisja ds. Integracji. Na początku procesu zaproszono do współpracy ekspertów akademickich specjalizujących się w kwestiach zróżnicowania społecznego. Poproszono ich o przygotowanie diagnozy i rekomendacji do wypracowania lokalnej polityki integracji. Kolejnym krokiem było zainicjowanie szerokich działań partycypacyjnych, w nawiązaniu do przygotowanej wcześniej diagnozy. Podstawowym kanałem komunikacji społecznej był w tym przypadku Internet i specjalnie dedykowana interaktywna platforma internetowa. Działania internetowe zostały podzielone na trzy fazy, których realizacja trwała łącznie około pół roku. W pierwszej fazie proszono mieszkańców o przesyłanie osobistych historii opisujących temat: „jestem Frankfurczykiem, ponieważ...” w formie krótkich klipów wideo lub wpisów na bloga. Następnie zachęcano do wyrażenia opinii poprzez wypełnienie pięciu kwestionariuszy, w których mieszkańcy wskazywali najważniejsze ich zdaniem kwestie oraz priorytety integracji. W ostatniej fazie proszono o ewentualne dodatkowe pomysły i komentarze. Aby w konsultacje zaangażować też osoby nie posiadające dostępu do Internetu, do działań w terenie zaangażowano studentów lokalnych uniwersytetów. Studenci zbierali opinie mieszkańców w instytucjach i miejscach publicznych wykorzystując przenośne komputery z dostępem do sieci. Do działań w ramach projektu zaangażowano również organizacje pozarządowe, instytucje lokalne oraz grupy obywatelskie. Organizowano także spotkania publiczne.

³ Opis działań w ramach tego procesu przygotowano na podstawie http://citiesofmigration.ca/good_idea/diversity-moves-frankfurt/



Forum organizacji etnicznych - Belgia

Innym sposobem zapewnienia partycypacji migrantów w lokalnej polityce jest powołanie przez władze miejskie stałego forum organizacji etnicznych i kulturowych, jak ma to miejsce w miastach belgijskich⁴. Zadaniem forum jest m.in. wzmacnianie współpracy między organizacjami reprezentującymi interesy mniejszości a także współpracy z szerszym otoczeniem społecznym i przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego, włączanie głosu mniejszości migranckich do działań partycypacyjnych i tworzenia lokalnych polityk oraz angażowanie migrantów do udziału w lokalnych wyborach. W niektórych miastach, np. Antwerpii, w działaniach forum (takich jak szkolenia czy dyskusje) mogą brać udział również osoby indywidualne. Forum jest przez władze lokalne traktowane jako autonomiczny podmiot i niejednokrotnie zajmuje niezależne stanowisko w ważnych sprawach publicznych.

Praca dla migrantów w administracji lokalnej - Niemcy

Coraz więcej samorządów dostrzega ponadto potrzebę zatrudniania większej liczby osób o pochodzeniu migranckim w strukturach lokalnej administracji, tak, aby odzwierciedlić rosnące zróżnicowanie kulturowe miast, szacowane na podstawie wskaźników demograficznych i zatrudnienia. Senat miasta Hamburg⁵ przeprowadził w 2006 roku szeroką kampanię medialną mającą na celu zachęcenie młodych ludzi o pochodzeniu migranckim do udziału w rekrutacji na szkolenia zawodowe prowadzone przez miasto, przygotowujące do pracy w administracji, instytucjach i służbach publicznych. Kampania była prowadzona w kilku językach, z wykorzystaniem m.in. specjalnie dedykowanej platformy internetowej, korzystano również z pomocy szkół i organizacji pozarządowych. Szczególne działania informacyjne (za pośrednictwem m.in. broszur) skierowano do rodziców, dostrzegając ich istotną rolę we wspieraniu decyzji i wyborów edukacyjnych i zawodowych swoich dzieci. Jednocześnie, pracownicy miasta odpowiedzialni za szkolenia i rekrutację zostali przeszkoleni z zakresu

⁴ Opis działań przygotowano na podstawie http://citiesofmigration.ca/good_idea/minding-minority-interests-at-city-hall/

⁵ Opis działań w ramach tego procesu przygotowano na podstawie http://citiesofmigration.ca/good_idea/we-are-hamburg-wont-you-join-us/



kompetencji międzykulturowych, elementy te uznano również za istotne w samym procesie naboru do pracy w administracji.

STRATEGIE I PROGRAMY MIEJSKIE

Strategia mieszkaniowa – Wielka Brytania

Włączanie migrantów w działania partycypacyjne odbywa się również na poziomie tworzenia rozmaitych dokumentów strategicznych – niekoniecznie powiązanych bezpośrednio z wielokulturowością. **W Leeds w Wielkiej Brytanii włączono potrzeby mniejszości migranckich i etnicznych (stanowiących ponad 10% populacji miasta) do wypracowywanych strategii rozwoju usług mieszkaniowych⁶.** Powołano partnerstwo, w skład którego weszli zarówno publiczni, jak i prywatni właściciele nieruchomości, przedstawiciele organizacji lokatorskich i mieszkaniowych oraz władz lokalnych. W ramach tego partnerstwa zdiagnozowano potrzebę opracowania działań dedykowanych do szczególnych grup beneficjentów. W odpowiedzi na tę diagnozę, oraz w nawiązaniu do Strategii Rozwoju Mieszkalnictwa Miasta Leeds na lata 2005-2010 (*Leeds Housing Strategy of 2005-2010*), powstała Strategia Mieszkaniowa oraz Plan Działania dla Mniejszościowych Grup Etnicznych „*Black and Minority Ethnic Housing Strategy and Action Plan*”. Plan miał na celu poprawę sytuacji tych grup, które zajmują tradycyjnie najuboższe i najbardziej zaniedbane dzielnice miasta. Zgodnie z przyjętymi założeniami, usługi mieszkaniowe (w tym urządzenie mieszkań) miały być projektowane z uwzględnieniem szczególnych potrzeb religijnych i kulturowych różnych grup mieszkańców. Uznano ponadto, że informacja na temat usług mieszkaniowych, działań lokalnych oraz procesów konsultacyjnych powinna być przekazywana w językach zrozumiałych dla migrantów. Zaplanowano również inne działania włączające przedstawicieli mniejszości do społeczności lokalnych.

⁶ Opis działań w ramach tego procesu przygotowano na podstawie http://citiesofmigration.ca/good_idea/improving-housing-empowering-communities-incorporating-multiculturalism-into-urban-planning/



Program wsparcia uchodźców – Sheffield

W Sheffield w Wielkiej Brytanii w 2007 roku zainicjowano projekt „Miasto Schronienia” (*City of Sanctuary*)⁷, którego adresatem jest szczególna grupa cudzoziemców – migranci przymusowi oraz uchodźcy, często osoby o nieuregulowanym statusie formalnym, którzy osiedlają się w Wielkiej Brytanii. Projekt polega na współpracy władz lokalnych, instytucji, organizacji pozarządowych, grup wyznaniowych i obywatelskich w celu włączania uchodźców do działań w ramach lokalnej społeczności, zapewnienia dostępu do usług publicznych, życia społecznego i kulturalnego. Inicjatywa ta opiera się na długofalowej strategii (opisanej w tzw. „Manifeście Miasta Schronienia”) zmierzającej do zmiany postaw społecznych wobec uchodźców. Pomysł zaczął być wdrażany również w innych miastach i z czasem przerodził się w ruch ogólnokrajowy.. Ruch posiada obecnie stronę internetową <http://www.cityofsanctuary.org/>

PLANOWANIE PARTYCYPACYJNE

Planowanie miejskiego targowiska - Włochy

Poza tworzeniem polityk integracji oraz dokumentów strategicznych, w niektórych miastach władze starają się angażować migrantów w planowanie partycypacyjne, dotyczące określonych przestrzeni publicznych, użytkowanych przez różne grupy mieszkańców. W Turynie dostrzeżono obecność nie tylko migrantów legalnych, ale również tych o nieuregulowanym statusie i zaproszono ich do udziału w wypracowywaniu zasad funkcjonowania otwartego targowiska. Targ na Porta Palazzo⁸ jest tradycyjnym miejscem handlu w Turynie, gdzie zwyczajowo dozwolona była działalność również migrantów nieudokumentowanych. Po zaostrzeniu przepisów w tym względzie w roku 2001 oraz wstrzymaniu licencji na handel wydawanych osobom o nieuregulowanym statusie pojawiły się konflikty i napięcia międzygrupowe. Szybko przeniosły się one z targowiska na okoliczną wieloetniczną dzielnicę mieszkaniową, zamieszkałą

⁷ Opis działań w ramach tego procesu przygotowano na podstawie http://citiesofmigration.ca/good_idea/cities-of-sanctuary-communities-of-welcome/

⁸ Opis działań w ramach tego procesu przygotowano na podstawie http://citiesofmigration.ca/good_idea/the-porta-palazzo-flea-market/



w dużej mierze przez osoby pracujące na targowisku i charakteryzującą się występowaniem złożonych problemów społecznych. Po zidentyfikowaniu istniejących na tym obszarze trudności, lokalne władze skupiły się przede wszystkim na poprawie jakości przestrzeni publicznej. Był to pierwszy krok, niezbędny do zapewnienia rozwoju ekonomicznego oraz zmniejszenia bezrobocia i przestępczości, a także odbudowy wizerunku owego miejsca jako atrakcyjnego dla turystów i przedsiębiorców. W projekt rewitalizacji zaangażowano zarówno instytucje publiczne, prywatnych przedsiębiorców, jak i przedstawicieli społeczności lokalnej – w tym migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy byli w tej grupie ważnymi interesariuszami. Proces rozpoczął się od diagnozy, do przeprowadzenia której wykorzystano m.in. metody obserwacji uczestniczącej w celu zidentyfikowania lokalnych liderów oraz relacji istniejących w ramach targowiska. Następnie prowadzono spotkania (w dużej mierze nieformalne) oraz wspierano powołanie, a następnie działanie stowarzyszenia i forum kupieckiego. Forum kupieckie stanowi obecnie rodzaj platformy do prowadzenia dialogu, rozwiązywania konfliktów oraz bieżącej komunikacji z władzami lokalnymi.

W wyniku konsultacji wypracowano zasady funkcjonowania targowiska oraz licencjonowania kupców. Władze miasta przyznały stowarzyszeniu określony budżet na zarządzanie sprawami targowiska, zaś grupa „nielegalnych” handlujących zyskała status kupców „nie-zawodowych” i przyznano im określony obszar do użytkowania w ramach targowiska (aby uniknąć występujących wcześniej sporów dotyczących zajmowanej przestrzeni). To z kolei wzmocniło poczucie odpowiedzialności kupców za zajmowany teren oraz wpłynęło na poprawę współpracy liderów poszczególnych grup z przedstawicielami władz w zakresie bezpieczeństwa i porządku na targowisku, a także przestrzegania regulaminów i opłat. Cały proces partycypacyjny trwał około 4 lat.

DZIAŁANIA SĄSIEDZKIE I LOKALNA PRZESTRZEŃ PUBLICZNA

Dostrzeganie obecności migrantów oraz podejmowanie działań w kierunku włączania poszczególnych grup mniejszościowych do społeczności odbywa się również na poziomie bardzo lokalnym. W wielu miastach tworzone są centra lokalne i domy sąsiedzkie, które prowadzą programy aktywizacji oraz integracji



przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego i przybyszy różnych grup społecznych i wiekowych. Np. we Frankfurcie od wielu lat prowadzony jest **program „Aktywne Sąsiedztwo”⁹** mający na celu m.in. **tworzenie lokalnych partnerstw, rozwiązywanie konfliktów oraz wspieranie różnorodnych działań społecznych**. W prowincji Vancouver w Kanadzie, której korzenie wielokulturowe są dłuższe niż krajów zachodnio-europejskich, i gdzie obecnie większość społeczeństwa stanowią migranci lub dzieci migrantów, prowadzony jest **projekt tworzenia zintegrowanych sąsiedztw (*Building Welcoming and Inclusive Neighbourhoods*)¹⁰**, finansowany przez administrację państwową. Jest to element szerszych działań systemowych na rzecz przyjmowania migrantów i wsparcia ich w adaptacji, edukacji, zatrudnieniu, dostępie do usług i rynku pracy. Projekt sąsiedzki ma na celu m.in. wspieranie programów lokalnego rozwoju oraz wzajemnej integracji migrantów i przedstawicieli społeczeństwa przyjmującego i jest realizowany przez konsorcjum domów sąsiedzkich.

Władze wielokulturowych miast dostrzegają również potrzebę zapewnienia większej obecności migrantów w przestrzeni publicznej. **W przemysłowym mieście Duisburg w Niemczech, w sposób partycypacyjny zaplanowano budowę meczetu**, użytkowanego w głównej mierze przez mniejszość turecką (stanowiącą około 30% populacji miasta)¹¹. W rozmowach uczestniczyli zarówno politycy, jak i lokalni przywódcy religijni oraz przedstawiciele lokalnych społeczności i grup. W wyniku konsultacji w budynku meczetu zaplanowano m.in. lokalne centrum spotkań, salę konferencyjną oraz czytelnię otwarte dla osób różnej wiary.

W Nowym Jorku zdiagnozowano z kolei potrzebę zachęcania przedstawicieli społeczności migranckich do aktywnego korzystania z lokalnych parków i przestrzeni zielonych, jako miejsca rekreacji, sportu oraz spotkań¹². Przeprowadzono szeroką diagnozę oraz wypracowano szereg rekomendacji w celu ułatwienia grupom mniejszościowym uczestnictwa w życiu lokalnym poprzez dostęp do usług i urządzeń parkowych oraz dostosowanie programów aktywizacji

⁹ <http://www.vielfalt-bewegt-frankfurt.de/en/news/better-good-neighbour-distant-friend>

¹⁰ <http://www.anhbc.org/bwin.php>

¹¹ http://citiesofmigration.ca/good_idea/the-miracle-of-marxloh/

¹² http://citiesofmigration.ca/good_idea/new-york-engaging-newcomers-in-city-parks/
<http://www.ny4p.org/research/other-reports/or-allnewyorkers08.pdf>



mieszkańców tworzonych przez administracje terenów zielonych do szczególnych potrzeb i sposobów spędzania wolnego czasu przez odmienne grupy kulturowe.

PODSUMOWANIE

Wszystkie przedstawione powyżej przykłady stanowią niewielki wycinek istniejących dobrych praktyk w zakresie partycypacji migrantów, świadczą jednak o tym, że **włączanie migrantów do działań konsultacyjnych i integracyjnych może odbywać się na różnych poziomach – od poziomu rozwiązań systemowych oraz polityk ogólnomiejskich, po działania w ramach lokalnych wspólnot sąsiedzkich.** Władze wielu miast coraz częściej dostrzegają obecność różnorodnych grup cudzoziemców na swoim terenie, uznają ich szczególne potrzeby oraz starają się włączać w prowadzone procesy konsultacyjne. Co zrozumiałe, dotyczy to przede wszystkim miast w istotnym stopniu wielokulturowych, gdzie liczba migrantów sięga nawet kilkudziesięciu procent populacji. Warto jednak przyglądać się tym doświadczeniom i czerpać z nich inspirację do działań również tam, gdzie cudzoziemcy nie stanowią na co dzień tak wyrazistych grup, choć ich obecność staje się stopniowo coraz bardziej dostrzegalna.