



(SUPER) DIVERSITEIT IN STEDELIJK BELEID

Stedelijke diversiteit krijgt steeds meer de aandacht in de wetenschap. In hoeverre is deze ontwikkeling ook gaande in beleid? In dit dubbelinterview werpen wetenschappelijke experts Peter Scholten en Stijn Oosterlynck hun licht op huidige en toekomstige ontwikkelingen in diversiteitsbeleid in Nederland en Vlaanderen.

AGORA: "Binnen de wetenschap wordt steeds meer aandacht besteed aan stedelijke diversiteit en superdiversiteit, het idee dat de bevolking van vooral grote steden steeds diverser wordt op allerlei vlakken, en dat beleid hier rekening mee moet houden. In hoeverre zien jullie dit debat ook in de Nederlandse en Vlaamse beleids wereld terug?"

Oosterlynck: "In België is het zo dat de federale overheid verantwoordelijk is voor migratiebeleid, inclusief het toekennen van staatsburgerschap. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor integratiebeleid, wat steeds meer opschuift richting assimilatiebeleid. Superdiversiteit wordt slechts in zeer beperkte mate gebruikt door politici op Vlaams niveau. Met name de Vlaams-nationalisten zien het als ontkenning van het bestaan van een gezamenlijke identiteit, en wijzen het om deze reden af."

AGORA: "En op stedelijk niveau in Vlaanderen?"

Oosterlynck: "Ook op stedelijk niveau is het vooral een

academische term, al dringt het besef de laatste jaren wat meer door dat het beleid breder moet worden, omdat integratie zelf ook complexer wordt. In Gent bijvoorbeeld was het beleid jarenlang vooral gericht op de Turkse gemeenschap. Sinds de jaren '90 is dit aan het veranderen door de instroom van nieuwe groepen, zoals Oost-Europese migranten en asielzoekers."

AGORA: "In hoeverre is er aandacht voor stedelijke diversiteit in Nederlands beleid?"

Scholten: "Wat ik zie is dat etniciteit als begrip steeds minder wordt gebruikt, zowel door de Nederlandse overheid als in de grote steden. Dit is op het oog een vreemde tegenstelling omdat etnische diversiteit of migratiediversiteit natuurlijk steeds wordt benoemd als probleem, zowel door de media als in de politiek. Maar je ziet dat dit in beleid juist steeds minder wordt gedaan, onder het mom van *mainstreaming*: men wil zich richten op de hele diverse samenleving, en geen doelgroepenbeleid meer voeren zoals gebruikelijk was in de jaren '90'."



Stijn Oosterlynck is Universitair Hoofddocent Stadssociologie aan de Universiteit Antwerpen. In zijn onderzoek kijkt hij naar nieuwe vormen van solidariteit in diverse stedelijke contexten, segregatie en sociale menging, lokale sociale innovatie en de herstructurering van de welvaartsstaat. Hij coördineerde een onderzoeksproject naar alternatieve vormen van solidariteit en gemeenschapsvorming in diversiteit (DieGem) en participeerde daarnaast in meerdere Europese onderzoeksprojecten, waaronder *Divercities* (over sociale cohesie, sociale mobiliteit en ondernemerschap in hyperdiverse steden). Momenteel doet hij onderzoek naar etnisch-culturele diversiteit in het Vlaamse middenveld.

AGORA: "Wat vind je hiervan?"

Scholten: Vanuit mijn optiek zijn zowel de focus op etnische diversiteit als *mainstreaming* problematisch. Enerzijds zien we dat er door de veranderende migratiestromen geen duidelijke etnische gemeenschappen meer zijn waar beleid zich op kan richten, maar aan de andere kant is er nu sprake van een ontkenning van migratie-gerelateerde diversiteit. Misschien leidt juist die politieke omstredenheid ertoe dat er met het beleid in de praktijk niet zoveel wordt gedaan. Daarnaast legt het [wetenschappelijke] diversiteitsdiscours de link tussen migratie-achtergrond en andere diversiteitsaspecten zoals gender, seksualiteit of (*dis*)ability. Mijns inziens is dit nadelig voor migratiediversiteit omdat het hele andere problemen zijn en er dus ook ander beleid voor nodig is."



Peter Scholten is Universitair Hoofddocent Politiek en Beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en coördinator van het Europese onderzoeksnetwerk IMISCOE (*International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe*). Centrale thema's in zijn onderzoeken zijn het besturen van multiculturele samenlevingen en de relatie tussen sociaalwetenschappelijk onderzoek en (integratie) beleid. Hij coördineert meerdere onderzoeksprojecten naar stedelijk integratiebeleid, waaronder *IMAGINATION* (over lokaal beleid ten opzichte van Centraal- en Oost-Europese arbeidsmigranten) en *UPSTREAM* (over processen van *mainstreaming* in integratiebeleid).

Oosterlynck: "Het beleid van de Vlaamse overheid is erg vrijblijvend, terwijl er toch grote problemen zijn in België met de maatschappelijke participatie van etnische of culturele minderheden, bijvoorbeeld de slechte positie op de arbeidsmarkt en de discriminatie bij huisvesting. Islam is ook in België een gevoelig thema, hier wordt ook sterk de koppeling gelegd met terrorisme. Steden spelen een belangrijke rol hierin omdat ze veel migranten hebben. Daarnaast voeren ze vaak ook een eigen integratiebeleid of hebben ze discretionaire bevoegdheid in het uitvoeren van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld het toewijzen van sociale huisvesting. Het is lastig om algemene uitspraken te doen, omdat steden ook hele verschillende dingen doen."

AGORA: "Welke verschillen zie je dan tussen steden?"

Oosterlynck: "Met name Antwerpen en Gent kunnen worden gezien als tegenpolen. Het beleid dat Antwerpen voert lijkt steeds meer op een assimilatiebeleid. Er heerst veel nadruk op de Vlaamse taal en er worden weinig speciale inspanningen gedaan voor doelgroepen. Ze leggen de nadruk op een Vlaams 'Leitkultur'. Dat maakt het ook lastig om zaken zoals racisme en discriminatie aan te kaarten."

AGORA: "Zijn er parallellen te trekken tussen Antwerpen en Rotterdam?"

Oosterlynck: "De beleidswereld in Antwerpen kijkt erg naar Rotterdam. Wat er in Rotterdam gebeurt, sijpelt vaak door naar Antwerpen. Overigens is dit niet alleen een kwestie van politieke kleur: hoewel Antwerpen nu een conservatief politiek bestuur heeft, is de assimilationistische lijn ingezet onder eerdere sociaaldemocratische stadsbesturen. Het heeft ook heel erg te maken met Antwerpen zelf. Als je naar Gent kijkt, zie je een heel ander beleid. Gent is een linkse universiteitsstad met een progressief stadsbestuur, en is zich erg bewust van de eigen identiteit als migratiestad. Gent gaat ook vaak in tegen het Vlaamse en federale beleid, terwijl de coalitie in Antwerpen vandaag een afspiegeling is van die op Vlaams niveau. In Gent wordt er in vergelijking met Antwerpen een veel krachtadiger beleid gevoerd tegen discriminatie. Zo besloten het Gentse stadsbestuur en diverse Gentse organisaties op de Dag Tegen Racisme [in 2013] het begrip 'allochtoon' symbolisch te begraven, als tegemoetkoming aan een deel van de gemeenschap dat het kwetsend vond om zo te worden aangesproken. Het feit dat Gent de enige stad is die dit

Representativiteit is belangrijk, maar het moet geen nieuw multicultureel beleid worden

AGORA: "En zien jullie nog verschil in de benadering van diversiteit in beleid van de nationale overheid ten opzichte van de steden?"

Scholten: "In Nederland schuurt het heel erg tussen steden en de nationale overheid. Op nationaal niveau wordt diversiteit, en met name de islam, altijd als probleem gezien, maar er wordt niet echt beleid op gevoerd. Er is veel symboolbeleid maar geen budget voor migratie-gerelateerde diversiteit. De steden hebben de indruk dat zij de schade moeten repareren die ontstaat doordat de nationale politiek de verhoudingen op scherp zet en voortdurend de etnische en religieuze achtergrond van mensen benoemt. Zelfs in een stad als Rotterdam waar men de dingen ook graag bij de naam noemt, wordt deze houding van de nationale overheid als contraproductief ervaren."

AGORA: "Liggen etnische en religieuze achtergronden ook onder een vergrootglas bij de Vlaamse overheid?"

gedaan heeft, toont aan dat de gemeente bereid is op het gebied van diversiteit gedurfde en controversiële uitspraken te doen."

AGORA: "Bestaan dergelijke tegenstellingen tussen steden ook in Nederland?"

Scholten: "De verschillen binnen Nederlandse steden in diversiteitsbeleid zijn enorm groot, er zit bijna geen lijn in. Vanuit onderzoek weten we heel veel van *global cities* zoals London en New York, die zou je *happy diverse* kunnen noemen. Diversiteit is een onderdeel van hun identiteit en wordt in het volledige beleid meegenomen. In Nederland hebben we dit soort *global cities* niet. Qua beleidsdiscours komt Amsterdam misschien wel het dichtst bij de *happy superdiverse* steden. Amsterdam heeft een diversiteitsbeleid, maar dit staat een beetje los van de rest, het is niet echt geïntegreerd met andere beleidsdomeinen. Rotterdam is meer een *reluctant diverse city*. Statistisch gezien is deze stad eigenlijk diverser dan Amsterdam, maar er heerst een totaal ander discours. Mogelijk heeft dit te maken met politieke verschillen, maar ook met de historische verhalen over de stad en de positionering van de stad naar haar eigen bewoners toe. Amsterdam is door het toerisme meer internationaal georiënteerd, terwijl Rotterdam te maken heeft met de identiteit als havenstad en daarnaast de geschiedenis van oorlog en wederopbouw. Tenslotte zijn er ook veel middelgrote en kleinere steden die snel diverser worden, maar hier nog geen beleid op voeren en ook moeite hebben om dit onder ogen te zien."

Op stedelijk niveau is superdiversiteit vooral een academische term

AGORA: "Jullie kaartten beide de opkomst van *mainstreaming* in stedelijk beleid aan. In hoeverre zien jullie een spanningsveld tussen deze ontwikkeling en het belang van de representatie van minderheden binnen instituties?"

Oosterlynck: "Er is in Antwerpen nu geen apart beleid [op het vlak van de representatie van minderheden], het is niet duidelijk hoeveel geld eraan toe gaat. Iedereen is verantwoordelijk, hetgeen meestal betekent dat niemand zich verantwoordelijk voelt. Het belang van statistische representatie van minderheidsgroepen wordt wel breed onderkend, ook aan de rechterzijde van het politieke spectrum, bijvoorbeeld bij de politie. Het verschil zit hem in wat er wordt gedaan om dit te bereiken. Ben je ook bereid om je organisatie aan te passen om bijvoorbeeld tegenmoet te komen aan medewerkers die meedoen aan de ramadan? Op stedelijk niveau zie je dat Antwerpen nu veel afstandelijker bestuurd wordt dan Gent. In Gent wil de overheid nadrukkelijk aanwezig zijn in wijken waar veel migranten wonen. Dat soort nabijheidspolitiek zie je op die manier niet in Antwerpen. Daarentegen is bijvoorbeeld het politiecorps in Antwerpen dan wel weer diverser dan dat van Gent."

AGORA: "Hoe is het gesteld met de representatie van minderheden in Nederlands beleid?"

Scholten: "Representativiteit is belangrijk, maar het moet niet een nieuw soort multicultureel beleid worden met vertegenwoordigers van afgebakende doelgroepen. Je moet niet willen dat mensen worden gezien als vertegenwoordiger van een bepaalde achterban. Aan de andere kant wil je wel dat andere groepen zich bewust worden

van diversiteit en inzien dat ze hier rekening mee moeten houden. Paradoxaal genoeg is Rotterdam hier verder mee dan Amsterdam en Utrecht, ondanks hun restrictieve beleidsdiscours. Er is een islamitische partij, NIDA, in de Rotterdamse gemeenteraad en er zijn ook veel migranten onder gemeenteraadsleden van andere partijen. Wat je wel ziet is dat *mainstreaming* van diversiteitsbeleid in de praktijk vooral betekent dat de overheid zich terugtrekt. Hier is een groter gevoel van urgentie nodig, migratiediversiteit moet worden geïnstitutionaliseerd en onderdeel gaan uitmaken van alle beleidsdomeinen."

AGORA: "Waar zien jullie de grootste uitdagingen voor de toekomst, in de grote steden of elders?"

Scholten: "We moeten af van het *one size fits all* beleid, iedere stad moet voor zichzelf een inschatting maken van de positieve en negatieve kanten van diversiteit in die specifieke stad, en hoe daarmee om te gaan. De vier grote steden hebben inmiddels de capaciteit om beleid te maken en kennis in te kopen, als ze dit zelf niet in huis hebben. Deze steden worden steeds meer *majority-minority cities*, waarbij geen enkele groep de meerderheid heeft. Hierdoor zal de stem van migranten steeds beter gehoord worden. Ik maak me meer zorgen om de middelgrote en kleinere steden. Steden zoals Zoetermeer, Venlo, of Enschede hebben een groot aandeel eerste generatie migranten onder hun inwoners, maar doen nu nog niet zoveel met migratiediversiteit. Hetzij door gebrek aan bewustwording, hetzij door ontbrekende capaciteit. In dit soort steden zitten mijns inziens de grootste uitdagingen voor de toekomst."

Oosterlynck: "In Vlaanderen wordt migratie vaak geassocieerd met grootstedelijkheid, maar de migratieproblematiek speelt wel degelijk ook in kleinere gemeenten en dit zal in de toekomst alleen maar meer worden. In de grote steden gaat de demografische trend net als in Nederland richting *majority-minority cities*, maar ik geloof toch niet dat dit automatisch zal leiden tot verschuiving van de politieke macht of tot meer inclusief beleid. In tegenstelling tot de Vlaamse groep die allerlei sleutelposities bekleedt, is een meerderheid van minderheden niet per definitie goed georganiseerd en in staat om gezamenlijke belangen te vertegenwoordigen. Wel denk ik dat de dialoog over samenleven in diversiteit vooral moet worden gevoerd op stadsniveau. Enerzijds omdat diversiteit op nationaal niveau teveel is gepolitiseerd en te polariserend werkt, anderzijds omdat met name voor jongeren met een migratie-achtergrond de stad meer een bron van identificatie is dan Vlaanderen of België."

Literatuurselectie

- Crul, M. (2016) Super-diversity vs. assimilation: How complex diversity in majority-minority cities challenges the assumptions of assimilation. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, nr. 1, pp. 54-68.
- Vertovec, S. (2007) Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies* 30, nr. 6, pp. 1024-1054.

Myrte Hoekstra (m.s.hoekstra@uva.nl) is als postdoc verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Anouk Tersteeg (a.k.tersteeg@uu.nl) is als promovendus verbonden aan de Universiteit Utrecht. Beiden deden tijdens hun promotie onderzoek naar stedelijk diversiteitsbeleid.