

De wereld in gemeenten: lokaal bestuur aan zet



Colofon

Auteurs

drs. H.J. (Henk) Gossink

drs. A. (Ila) Kasem

Met dank aan Ali Rabarison, Rienk Janssens, Jeannette Nkwetta Ajong-de Ridder (VNG) en Tékla ten Napel (SZW) voor het meedenken over de opzet

Opmaak

Chris Koning (VNG)

Voorwoord

Nederland kent een gemengde bevolkingssamenstelling. Een grote stad huisvest rond de 150 nationaliteiten (Den Haag zelfs 180), een kleine tot gemiddelde gemeente al snel meer dan vijftig. De samenstelling verandert bovendien snel. Expats, internationale studenten, arbeidsmigranten, vluchtelingen: de redenen van binnenkomst nemen toe, evenals het aantal herkomstlanden en het tijdelijke, vlottende karakter van de aanwezigheid. Dat alles maakt het samenleven uitdagender, maar vaak ook ingewikkelder. Wat vraagt de groeiende verscheidenheid van de samenleving, zowel van nieuwkomers als van ontvangers? En wat betekent dat voor de rol van gemeenten?

De afgelopen paar jaar heeft de VNG samen met het ministerie van SZW het programma 'Divers & Inclusief' georganiseerd. Via interviews, gesprekken, webinars en fysieke bijeenkomsten hebben we een beeld proberen op te halen wat de verscheidenheid voor met name gemeentebestuurders betekent. Wat is hun ambitie? Waar maken ze zich zorgen om? Hoe ziet hun beleid eruit? Welke mooie én minder mooie ervaringen hebben ze? Waar hebben ze behoefte aan, zowel landelijk als lokaal en tussen gemeenten?

Dit leverde mooie, diverse en eerlijke verhalen op, waarbij opnieuw de verscheidenheid de toon zette. De verhalen en praktijkvoorbeelden hebben we gevat in een online [portfolio](#). Aan de ene kant waren er de concrete problemen: de huisvesting van arbeidsmigranten, de taalproblemen van specifieke groepen, de verminderde sociale cohesie in wijken (of de angst daarvoor). Aan de andere kant de kansrijke verhalen: verbindende ervaringen rondom Koningsdag, nieuwe servicebalies om nieuwkomers wegwijs te maken, innovatie in het onderwijs, op inwoners toetredende wethouders. Uit alle verhalen sprak ook een bepaalde nuchterheid: de verscheidenheid in al zijn geschakeerdheid als gegeven aanvaarden en van daaruit handelen.

Kenmerkend was ook dat veel deelnemers – mede door de afschaffing van het landelijk doelgroepenbeleid in de jaren '10 – het gemeenteniveau als het meest geschikt zagen om het verschil te kunnen maken. Niet alleen omdat de verschillen tussen gemeenten groot zijn (vergelijk het portfolio), maar met name omdat het lokale schaalniveau meer dan het landelijke toegang biedt tot onderlinge verbondenheid, tot samenleven, tot gedeelde contacten en vooral tot het gevoel van 'erbij horen'. Een slotconclusie van het programma was dan ook dat de toenemende verscheidenheid in de eerste plaats een vraagstuk van (lokaal) samenleven was.

Een weerslag van dit rijke programma vindt u terug in voorliggend essay. De aandacht gaat daarbij specifiek uit naar de rol van gemeentebestuurders en wat ze kunnen doen om de toenemende verscheidenheid letterlijk te zien en daarop af te stappen.

We wensen u veel leesplezier. Wilt u op het essay reageren, dan kan dat via een bericht naar senior beleidsadviseur Jeannette Nkwetta Ajong-de Ridder: Jeannette.deRidder@vng.nl.

Ali Rabarison

Directeur Inclusieve Samenleving - VNG

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
De kern van dit essay	5
1. De wereld in gemeenten	6
1.1 Verscheidenheid: het samenlevingsvraagstuk	6
1.2 Nieuwe verscheidenheid: de politiek bestuurlijke opgave	7
Leeswijzer	8
2 Voorbij de doelgroepen, en dan?	9
2.1 Weinig politiek bestuurlijke verankering	9
2.2 Voorbij de handelingsverlegenheid	9
3 Handvatten voor een adequate aanpak	10
3.1 Een stevige basis leggen	10
3.2 Lokale identiteit benutten	10
3.3 Lokale dieptekennis biedt nieuwe oplossingen	11
3.4 Dialogoog is vaak het antwoord, maar wat was de vraag?	12
3.5 Programmatisch werken: een lange adem voor je aanpak	12
4 Rol van de bestuurder	13
4.1 Treedt toe en treedt op	13
4.2 Laat je niet gijzelen in een politiek debat	13
4.3 Stap uit de bestuurlijke bubbel	13
4.4 Tot slot: regel je bestuurlijke ruimte aan de voorkant	14
Aangehaalde bronnen	15

De kern van dit essay

De verscheidenheid als gevolg van migratie in Nederland neemt toe. Dat geldt als we alleen al kijken naar de bevolkingssamenstelling. Die toenemende verscheidenheid plaatst Nederland voor een samenlevingsvraagstuk. Hoe zorgen we ervoor dat iedereen mee kan in de veranderingen die de verscheidenheid met zich meebrengt? Al speelt het vraagstuk in heel Nederland: het lokaal bestuur is aan zet om met lokaal maatwerk die veranderingen in banen te leiden. Dat betekent een stevige inhaalslag in de komende bestuursperiode (2022 - 2026). In dit essay verkennen wij wat die nieuwe verscheidenheid van gemeenten vraagt en bieden wij handreikingen aan lokale bestuurders die de handschoen oppakken. In deze handreiking stellen we vijf oproepen aan gemeenten centraal:

- **Overstijg het incidentele:** zonder duidelijk overkoepelend verhaal blijven incidenten en de waan van de dag overheersend. Met alleen reageren op problemen, werk je niet aan een samenleving waar iedereen zich thuis kan voelen.
- **Overstijg het politieke:** als politicus kun je iets van de toenemende verscheidenheid 'vinden'; als bestuurder is het je opdracht om de gegeven toenemende verscheidenheid in goede banen te leiden. Dat betekent dus handelen vanuit een duidelijke visie op samenleven, gedragen door heel het college.
- **Overstijg het praten:** diversiteit heeft vaak een hoog praat-, dialoog- en discussieer-gehalte; dit essay laat zien dat een maatschappelijke dialoog altijd gekoppeld moet zijn aan concreet handelen ten behoeve van de bevolking en bepaalde groepen daarbinnen; ga/fiets erop af, treed op en treed toe, zoek de mensen op en beteken ook iets voor ze.
- **Overstijg het landelijke:** diversiteit krijgt vooral lokaal een gezicht. Dat betekent dat er van bestuurders dan ook vooral op gemeentelijk niveau actie wordt gevraagd.
- **Overstijg de korte termijn:** dit vraagstuk vraagt juist om een heldere visie op lange termijn, om alle korte-termijn-issues te kunnen overstijgen en 'met richtingsgevoel' te kunnen reageren op de korte termijn.

1 De wereld in gemeenten

1.1 Verscheidenheid: het samenlevingsvraagstuk

In 2018 verschijnt De nieuwe verscheidenheid, een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de veranderende verscheidenheid in Nederland. De verscheidenheid van de Nederlandse bevolking verandert, luidt de boodschap. Herkomst, verblijfsduur en motieven van mensen die naar Nederland komen, verschuiven. Bovendien pakt de verscheidenheid per gemeente heel verschillend uit. In tuinbouwgemeenten met arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa heeft de demografische verandering een hele andere impact dan in expatgemeenten waar kenniswerkers uit India zich tijdelijk vestigen. Belangrijk is dat de WRR deze ontwikkeling bestempelt als een samenlevingsvraagstuk. De ontwikkelingen raken iedereen in de samenleving en beleid moet eenieder, die de gevolgen ervaart, ondersteunen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zien in de gesignaleerde ontwikkelingen aanleiding om gezamenlijk een programma te ontwikkelen om met gemeenten aanpakken te ontwikkelen op de veranderende realiteit die met nieuwe verscheidenheid wordt geduid. Dit programma krijgt de naam Divers en inclusief.

Aan het begin van het *Programma Divers & Inclusief* schetste Riek Janssens in zijn essay 'Professioneel handelen. Naar een bestuurlijk perspectief op diversiteit' de ontwikkeling van het diversiteitsbeleid in Nederland. Wat hij beschrijft is een land dat enorm verweven is met het buitenland en een beleid dat er tegelijkertijd op is gericht om dat buitenland - als migranten zich in ons land vestigen - aan onze samenleving te laten aanpassen. Aanvankelijk overigens zonder dat de overheid zelf daar enige inspanning op pleegde. Het was aan de migrant zelf om haar of zijn weg te vinden. In de loop van de tijd mag de terminologie dan verschuiven, van gastarbeider, via etnische minderheid en allochtoon naar bi-cultureel, de hoofdgedachte dat de veranderingen in de samenleving eerst en vooral iets vraagt van de 'nieuwkomer' wordt niet echt losgelaten.

Het ontwikkelen van nieuwe handelingsperspectieven voor gemeenten is des te meer van belang, omdat na het afscheid van het doelgroepenbeleid diverse gemeenten zoeken naar 'wat dan wel?'. Onderzoek naar de stand van het integratie-/diversiteitsbeleid in 2018 laat zien dat de lokale ontwikkelingen lang niet altijd op de politiek bestuurlijke agenda staan en dat er nog niet echt een rode draad in het beleid kan worden getrokken (Lubberman/Kasem, 2018).

Vanuit de WRR en de VU (onderzoek van prof. dr. Maurice Crul, hoogleraar Diversiteit en Onderwijs) wordt gewezen op de betekenis van demografische ontwikkelingen voor inwoners van steden die superdivers zijn of worden (in Nederland geldt dat voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). Crul constateert in zijn onderzoek 'Becoming a Minority' dat de 'autochtoon' in die steden een eenzijdiger netwerk heeft dan mensen met een biculturele achtergrond. Ongeveer een derde van de Amsterdammers zonder migratieachtergrond heeft een etnisch gemengde vriendengroep, terwijl van de tweede generatie jongeren meer dan de helft een etnisch gemengde vriendengroep heeft. Met deze blik in dit onderzoek op zowel een groep tweede generatie Nederlanders als Nederlanders zonder migratieachtergrond, zetten Crul et al de schijnwerper op de betekenis van toenemende diversiteit voor de samenleving als geheel. Hij noemt dit all inclusive diversity.

Waar de integratie van de 'allochtoon' (allos staat voor ander) de schijnwerper eenzijdig zette op het integreren van wat anders is in het bestaande, introduceerde de WRR in 2018 náást integratie het samenlevingsvraagstuk. Dit vraagstuk is gericht op verschillende manieren van leven die zich tot elkaar hebben te verhouden. Er verandert voor iedereen iets en het vraagt dus van iedere inwoner iets om met die verandering om te gaan. Een samenleving maak je samen.

Diversiteit benaderen als samenlevingsvraagstuk is daarbij geen politieke keuze, maar vooral een bestuurlijke. Besturen gaat dan over het in banen leiden van lokale maatschappelijke ontwikkelingen, meer dan daarover een opvatting ontwikkelen. Aan de bestuurder wordt immers eerder de vraag gesteld 'wat ga je eraan doen?' dan 'wat vind je ervan?' en dan is het van belang de verschillende kanten van de ontwikkeling te begrijpen. Het opvatten van diversiteit als samenlevingsvraagstuk biedt daarbij het voordeel van openstaan voor

verschillende perspectieven en ervaringen. Diversiteit heeft betekenis voor iedereen in de samenleving en de aanpak die een gemeente kiest, kan maar beter bij die verschillende betekenissen aansluiten. Daarbij blijft de politieke vraag natuurlijk meespelen: het blijft binnen deze benadering goed mogelijk verschillende ideeën te koesteren over wat dan een goede samenleving is.

1.2 Nieuwe verscheidenheid: de politiek bestuurlijke opgave

Migratie naar Nederland is bij landelijke verkiezingen sinds 1994 een terugkerend item op de electorale agenda. Pieken in de aandacht waren zichtbaar aan het begin van deze eeuw (na de aanslag op de Twin Towers) en medio jaren '10 (naar aanleiding van de stroom asielzoekers uit oorlogsgebieden in Syrië en Eritrea). De politieke aandacht krijgt ook vorm in discussies over arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Recent onderzoek van de WRR laat zien dat deze aandacht enerzijds gerechtvaardigd is. Vanaf 2015 kent Nederland een instroom van meer dan 200.000 nieuwe inwoners. Anderzijds is de aandacht eenzijdig te noemen. In tal van opzichten is de instroom veranderd: er is meer verscheidenheid naar herkomst, de Europese immigranten zijn relatief in opkomst. Er is meer verscheidenheid naar verblijfsduur, meer mensen vertrekken binnen vijf jaar. Er is ook meer verscheidenheid naar motief en status, zo zijn er meer nieuwkomers met een goedbetaalde kennisintensieve baan. Tot slot neemt de verscheidenheid tussen gemeenten toe. De twee aangrenzende plaatsen Amstelveen en Aalsmeer laten dit mooi zien. Waar de één goed betaalde Indiërs en Japanners huisvest, herbergt de ander lager geschoolde arbeiders uit Polen en Bulgarije. Tegelijkertijd verandert er iets voor - wat vaak genoemd wordt - de 'klassieke groep migranten', de groep die zich in de jaren '60 en '70 in Nederland heeft gevestigd. Er is een groeiende groep inwoners die basisscholen met namen als 'De Bron' hebben doorlopen en met Adriaan van Dis op de boekenlijst het middelbareschooldiploma hebben gehaald. Zij zijn enerzijds geboren en geworteld in de Nederlandse samenleving en ervaren anderzijds dat die Nederlandse identiteit niet vanzelf spreekt. Sinan Çankaya schreef hier een indringend portret over in *Mijn ontelbare identiteiten*. Binnen deze klassieke groep, zo laat Çankaya zien, wordt bovendien heel verschillend met cultureel verschil omgegaan.

Alle veranderingen tezamen geven de WRR aanleiding Nederland te bestempelen als een dynamische *migratiesamenleving*. Een samenleving waarvan een van de kenmerkende eigenschappen is dat zij jaarlijks een stad in de omvang van Eindhoven welkom heet, terwijl een groot deel uiteindelijk ook weer vertrekt. Het maatschappelijk belang dat met de aard en omvang van deze ontwikkeling gepaard gaat, is groot. Het gaat om economisch succes; doen de nieuwe groepen mee aan de arbeidsmarkt? Het gaat om sociale samenhang; voelen mensen zich thuis in hun buurt en weten zij elkaar te vinden? Het gaat om het koesteren van basisafspraken van de democratische rechtsorde; kunnen we deze veranderingen vormgeven met het vertrouwen dat basisafspraken zoals geen discriminatie, gelijkwaardigheid en ruimte voor diversiteit de basis vormen?

Deze landelijke politieke aandacht en het grote maatschappelijk belang vertalen zich vooralsnog niet een op een in politiek bestuurlijke aandacht op lokaal niveau. Het eerdergenoemde onderzoek van Lubberman en Kasem na de verkiezingen van 2018 laat een sterk wisselend beeld zien. Vaak is afstand genomen van 'categoriaal beleid' (waarin maatregelen samenvallen met herkomstkenmerken van doelgroepen), maar is hiervoor geen overtuigend alternatief gekomen. In de lokale college- en coalitieakkoorden is de migratiesamenleving in 2018 - met enkele uitzonderingen - niet doorgedrongen. De vraag welke rol het lokaal bestuur heeft in deze ontwikkeling werd vaak onbeantwoord gelaten. De wereld komt steeds vaker de gemeente binnen, maar tot een heldere lokale agenda leidt dat vooralsnog niet.

Dit essay geeft de belangrijkste conclusies van deze zoektocht weer. Het is echter vooral een oproep en een bemoediging. De oproep sluit aan bij de rol die de WRR gemeenten toedicht: het migratievraagstuk heeft een nieuw hoofdstuk bereikt, wij kijken met een andere bril naar migratie. Gemeenten staan voor de opgave ervoor te zorgen dat iedereen - passanten en blijvers, nieuwkomers en gevestigden - zich thuis kan voelen in de migratiesamenleving.

De bemoediging komt voort uit de vele prille praktijken die we in diverse gemeenten aantreffen. Er is in iedere lokale en politieke constellatie een programmatische aanpak denkbaar en doenbaar die wezenlijk bijdraagt aan plezierig samenleven in verscheidenheid. Het portfolio, dat op de site van de VNG is gepubliceerd, geeft per type gemeente tal van werkende praktijken die als inspiratie kunnen dienen.

Leeswijzer

In het komend hoofdstuk schetsen wij waar gemeenten bestuurlijk staan. We staan stil bij lokale beleidsontwikkelingen, typeren de praktische aanpakken en staan stil bij de politiek-bestuurlijke borging van de nieuwe verscheidenheid als beleidsthema. Daarbij staan we ook stil bij de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan.

In hoofdstuk 3 behandelen wij kansrijke ervaringen als lessen voor de komende periode. We staan stil bij de kansen van lokale identiteit voor een migratiesamenleving en gaan in op de voordelen van een brede programmatische aanpak.

Het slothoofdstuk schetst vier centrale opgaven voor politiek (raad) en bestuur (college). Deze opgaven worden door Engbersen (WRR) tijdens een van de webinars getypeerd met *toetreden en optreden*.

2 Voorbij de doelgroepen, en dan?

In dit hoofdstuk typeren wij de ontwikkeling van de lokale aanpakken van de nieuwe verscheidenheid in de bestuurlijke periode 2018 - 2022. Een vaste waarde bij zulke typeringen is vaak dat het beleid in heel verschillende gemeenten heel verschillend uitpakt. Waar op andere beleidsterreinen deze verschillen worden geproblematiseerd, is het goed om hier te constateren dat die verschillen juist effectief zijn om verschillende redenen. De eerste reden sluit aan bij de typering van de WRR in de nieuwe verscheidenheid: gemeenten zijn heel verschillend wat betreft de bevolkingssamenstelling. Een tuinbouwgemeente als Westland staat voor andere opgaven dan een homogene gemeente als De Wolden, al staan zij beide als agrarische gemeente te boek. De tweede reden is dat verschil in aanpakken ook een uiting kan zijn van het politiek passend maken van de aanpak. Diversiteit is ook een politiek gevoelig thema en het zou vreemd zijn als het beleid op dat terrein dan politiek doof zou blijken.

2.1 Weinig politiek bestuurlijke verankering

Na de verkiezingen in 2018 is vooral in grotere steden politiek werk gemaakt van het thema diversiteit. Tegelijkertijd zien we gemeenten waar de portefeuille diversiteit is belegd bij een van de wethouders zonder dat hier een coalitie-afspraken of collegedoelstelling aan is gekoppeld. Tot slot zien wij veel gemeenten waar diversiteit noch in persoon noch in politieke zin is belegd. De vraag is hoe weinig politieke verankering inwerkt op de aanpak van de nieuwe verscheidenheid als samenlevingsvraagstuk. In het algemeen kan worden geconstateerd dat de wetmatigheid minder hoofdlijnen, meer details hier opgeld doet. Dat leidt ertoe dat diversiteit de politieke agenda haalt bij incidenten (bijvoorbeeld rond zwarte piet of bekladding van religieuze gebouwen).

Een bijkomend effect van deze incidentgerichtheid is dat de lokaal politieke discussie geen recht doet aan de lange adem die nodig is om nieuwe verscheidenheid te laten werken. Waar een lange adem kan bijdragen aan acceptatie van veranderingen, kan kortademigheid juist het probleem met de veranderingen vergroten. Een lokale visie op de samenleving, waarin veranderingen goed zijn geborgd, kan een evenwichtige basis vormen voor de dialoog met diverse belanghebbenden.

Tot slot zien we her en der dat de wethouder met portefeuille diversiteit op zoek gaat naar een smallere benadering: diversiteit in de organisatie of alleen de wettelijke taak rond inburgering. De opgave waarvoor het lokale bestuur per definitie staat - zorgen dat iedereen zich thuis voelt in de migratiesamenleving - is daarmee vanuit de invalshoek van verscheidenheid niet opgepakt.

2.2 Voorbij de handelingsverlegenheid

Het verhaal over de lokale aanpak is met deze eerste typering nog geen recht gedaan. We zien op tientallen plekken in Nederland aanpakken ontstaan die verder reiken dan incidenten en breder zijn dan inburgering op de eigen gemeentelijke organisatie. De voorbeelden variëren van een spreekuur voor Polen en Bulgaren in Aalsmeer, via brede maatschappelijke dialogen in Gorinchem tot vernieuwing van programmering in de bibliotheken van Eindhoven. Vaak ontstaat de aanpak rond een concreet vraagstuk en leidt dan via maatschappelijke dialoog tot een bredere maatschappelijke aanpak. Bij de typering van waar lokale besturen nu staan, hoort dan ook een pragmatische programmatische aanpak van concrete vraagstukken die de nieuwe verscheidenheid met zich meebrengt.

In het komende hoofdstuk gaan we in op de meest kansrijke elementen in de aanpak die aldus ontstaat.

3 Handvatten voor een adequate aanpak

Iedere gemeente is anders. De typologie van de WRR helpt om die verschillen te duiden, maar ook daarbinnen en daartussen zijn grote verschillen. Ondanks die verschillen heeft een jaar *Programma Divers & Inclusief* een aantal handvatten opgeleverd die voor iedere gemeente behulpzaam kunnen zijn. Die handvatten hebben betrekking op het leggen van een stevige basis, het benutten van lokale identiteit, dieptekennis in de praktijk brengen, vormgeven van dialoog en programmatisch werken.

3.1 Een stevige basis leggen

Bij de lokale verkiezingen van 2018 werd de toon in het migratiedebat scherper. Dat werd in landelijke media opgepikt. Niet zelden werd Rotterdam als voorbeeld van dat lokale debat opgevoerd. De gemeente is er in relatief korte tijd in geslaagd een aanpak te ontwikkelen die kan rekenen op brede politieke en maatschappelijke steun en die bovendien de blik verruimt van 'de waan van de dag' naar een lange-termijn-perspectief. De route die in Rotterdam is afgelegd, leidt niet tot panklare recepten, maar geeft wel een indicatie van wat komt kijken bij het leggen van een stevige basis onder je aanpak.

In de eerste plaats is de aanpak, onder de titel *Relax, dit is Rotterdam* geen zaak van één portefeuillehouder, maar van het hele college. De burgemeester is boegbeeld van het beleid en de wethouder sport reikt aanvoerdersbandjes uit als discriminatie op de voetbalvelden aan de orde wordt gesteld. Dit betekent *eigenaarschap* tonen door het hele college van burgemeester en wethouders.

In de tweede plaats gaat het bestuur uit van diversiteit als gegeven, waar leuke en minder leuke kanten aan zitten. Dat lijkt een open deur, maar hiermee wordt juist de deur geopend voor ieders ervaring van een stad in verandering. Die verschillende ervaringen leiden tot een brede aanpak waarin gelijkwaardigheid, verbinding, veiligheid en inburgering van nieuwe Rotterdammers in samenhang worden opgepakt.

In de derde plaats is de aanpak niet 'achter het bureau' bedacht maar het resultaat van intensieve - en soms ook schurende - gesprekken met tal van betrokkenen in de stad. Dat geeft zicht op meer duurzame betrokkenheid van inwoners en partners in de stad bij dit vraagstuk. Op die gesprekken wordt in dialoog dieper ingegaan en dat biedt waardevolle inzichten.

3.2 Lokale identiteit benutten

Bij de eerste bijeenkomst van het *Programma Divers & Inclusief* werd dichter en schrijver Rodaan Al Galidi geïnterviewd over zijn beeld van Nederland en de Nederlandse steden. Bij het voorgesprek schetste hij waarom Zwolle een goede stad voor hem was. Over Zwolle gaat het verhaal dat zij voor veel te veel geld een klokkenspel aan buurstad Kampen verkochten. De Kampers betaalden Zwolle in stuivers, die nauwgezet werden nageteld, waardoor de Zwollenaren blauwe vingers kregen, vandaar de bijnaam blauwvingers. De zuinigheid van de stad beviel Rodaan Al Galidi. Het hielp ook hem om met weinig gelukkig te zijn. Enthousiast vertelde hij op de bijeenkomst verder, hoe je in Den Haag eruit kan zien als sloeber, maar misschien toch bij een ambassade werkt, dus altijd met voorzichtig respect wordt bejegend, hoe je in Amsterdam heerlijk kunt verdwijnen in anonieme onverschilligheid. Met zijn verhaal zette de dichter de lokale identiteit als sleutel intuïtief neer.

In Amersfoort is de lokale identiteit bewust ingezet om te verbinden. Tijdens Koningsdag 2019 waren de ogen van Nederland op Amersfoort gericht en vanaf de eerste voorbereiding is ingezet om Amersfoort in haar volle verscheidenheid te tonen onder de vlag 'Wij Amersfoort'. Hassan Ellamouri heeft met het programma *De schoonheid van het verschil* die verschillen 'als een boeket' gepresenteerd. Zelfs op Marokkaanse media is hier aandacht aan besteed. In vervolg op Koningsdag is een programma van Young Leaders, dat als doel heeft positieve rolmodellen te creëren, verder gebracht. De jongeren hebben de burgemeester leren kennen,

wat volgens de burgemeester van Amersfoort ook goed is voor zijn netwerk. Ook in andere steden wordt de trots op de stad aangegrepen om te verbinden. De naam 'Relax, dit is Rotterdam' sluit aan bij het gevoel dat Rotterdammers bij hun stad hebben.

Ook de hoofdstad put onverbloemd uit de lokale trots. Zij motiveert haar diversiteitsprogramma met een beroep op het Amsterdamse DNA: 'Sinds de 17e eeuw is Amsterdam een toevluchtsoord voor mensen die in hun eigen land werden vervolgd voor hun geloof of ideeën. Die smeltkroes aan culturen heeft de stad eeuwenlang gevormd en verrijkt. Dat is duidelijk terug te zien in onze cultuur en handelsgeest. Maar vooral in onszelf. Het DNA van de Amsterdammer komt voort uit verschillende culturen.' (site gemeente Amsterdam, pagina diversiteitsbeleid).

In verschillende steden is de lokale traditie met nieuwkomers benut om het vermogen van de stad om nieuwe groepen in te passen te markeren. In Eindhoven is dat het voorbeeld van het Drentse dorp met extra diepe tuinen, zodat de Drentse medewerkers van Philips konden blijven tuinieren. In Rotterdam worden de katholieken uit Brabant genoemd die uiteindelijk toch aardig zijn geïntegreerd.

3.3 Lokale dieptekennis biedt nieuwe oplossingen

In oktober 2019 spraken we in het kader van het *Programma Divers & Inclusief* wethouder Wilma Alink van de gemeente Aalsmeer. Het gesprek gaat over de huisvesting van arbeidsmigranten. Eerst gaat het gesprek over inpassen van de huisvesting in woonbuurten, een onderwerp dat als vanzelf op de politieke agenda komt, omdat mondige inwoners zich uitspreken wanneer zij overlast ervaren. Dan brengt de wethouder het gesprek op de situatie van de arbeidsmigranten zelf: "Ik maak mij druk om de kwetsbare positie van de arbeidsmigranten. We hebben bedrijven die het vaak heel goed voor hebben met die arbeidsmigranten. Toch is er de angst van 'voor jou tien anderen'. Dat leidt er ook toe dat je niet te vaak ziek mag zijn. Wat je kunt doen aan die angst is in gesprek gaan met ondernemers. We brengen onder de aandacht dat dit speelt. Daarnaast is er in de bibliotheek een Pools spreekuur, zodat er een plek is waar ze terecht kunnen met vragen."

In Amstelveen brengen Japanse expats hun kinderen naar internationale scholen, de gemeente heeft er praktisch geen omkijken naar. Zo gaat het tenminste jarenlang, tot de ouders van Indiase kinderen aankloppen bij regulier basisonderwijs. De verschuiving zit in de portemonnee van de nieuwe werknemers bij de internationale bedrijven (ook wel internationals genoemd). Waar de expats van oudsher rianten salarissen en voorwaarden hadden waar particuliere schoolkosten makkelijk uit kunnen worden bekostigd, hebben de nieuwe internationals een meer gebruikelijk Nederlands salaris dat de keuze voor publiek onderwijs in de hand werkt. Net als de arbeidsmigranten zijn de internationals passanten die na verloop van tijd weer terugkeren naar hun land van herkomst (dat blijkt soms later dan zelf van tevoren ingeschat). Het is geen sinecure om zicht te houden op deze passanten. Een servicebalie (zoals in Breda en Eindhoven het Holland Expat Center South), onderwijsinstellingen (zoals hogescholen en universiteiten) of voorzieningen (zoals de bibliotheek) kunnen bijdragen aan het zicht op deze groep. De ervaring van de afgelopen jaren laat zien dat ook in deze groepen de samenstelling en situatie snel kunnen veranderen en daarmee ook de verbinding met de samenleving. In Amstelveen wordt gekozen voor internationaal publiek onderwijs om de druk op het regulier onderwijs te beperken. Dit type oplossingen vragen tijd, om de oplossing te bedenken, de consequenties te overzien, een zorgvuldige besluitvormingsproces vorm te geven met belanghebbenden en de raad en vervolgens nog de vereiste voorziening te realiseren. Het voorbeeld van Amstelveen onderstreept het belang van dieptekennis. Als een vraagstuk tijdig wordt opgepakt, kan aan betrokkenen tijdig perspectief worden geboden.

Dieptekennis, zoals Janssens in zijn essay agendeert, gaat niet alleen over de maatschappelijke situatie, maar ook over zicht op het bereik en het effect van het handelen van de gemeente zelf. De gemeente Haarlem liet, nog voor corona, haar bereik onder inwoners tegen het licht houden. Hieruit bleek dat laaggeletterden - dat zijn zeker niet alleen mensen met een migratie-achtergrond - slecht worden bereikt door de gemeente. Bovendien werpen gemeenten drempels op om contact met de gemeente te maken, door bijvoorbeeld met keuzemenu's te werken bij hun 14-nummers.

3.4 Dialoog is vaak het antwoord, maar wat was de vraag?

Opvallend veel gemeenten zetten in op dialoog waar het gaat om diversiteitsaanpak. Eerder noemden we Rotterdam, Haarlem, Amsterdam, Amstelveen en Amersfoort. In al die steden speelt dialoog een dragende rol bij het verder brengen van de diversiteit. Ook in een homogene gemeente als De Wolden werd bij de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum in de Drentse gemeente gekozen voor dialoog. De raadsleden lieten zich trainen om in gesprek niet meteen te overtuigen, maar het goede gesprek vorm te geven en door te vragen naar de beleving van inwoners bij deze nieuwe ontwikkeling. Toenmalig griffier Josée Gehrke omschrijft het doel van deze gesprekken als volgt: "Het belangrijkste doel van deze avond was een ontmoeting organiseren waar alles gezegd mag worden. Niet alleen de mooie verhalen, maar ook waar het schuurt of waar problemen zijn." Later is de dialoogvorm in De Wolden ook benut om met statushouders in gesprek te gaan over hun ervaring.

Als dialoog vaak het antwoord is, dan is het van belang om in beeld te brengen op welke vraag dan precies.

In de eerste plaats is dialoog een vorm waarmee het belang van goed luisteren en uitstel van oordeel aan de voorkant aan de orde kan worden gesteld. Zeker bij thema's waar het kan schuren, is een vorm die aandacht besteedt aan openheid en respect behulpzaam. Hier is de vraag dus hoe je vormgeeft aan een gesprek waarin ruimte is voor ervaringen en gevoeligheden.

In de tweede plaats is het vormgeven aan dialoog ook een manier om verbinding te maken tussen verschillende groepen in de samenleving die langs elkaar leven, maar wel een beeld bij elkaar hebben. Zorgvuldige begeleiding en afspraken over respect, luisteren en openheid helpen om die verbindingen op een behulpzame manier te leggen. Hier is de vraag dus hoe je verbindingen tussen groepen legt in de samenleving en daarbij beeldvorming en (voor)oordelen op een goede manier bespreekt.

In de derde plaats kan de vraag ook bijdragen aan gesprek over prettig samenleven. Wanneer in een drukbevolkte wijk te veel arbeidsmigranten in een te klein huis worden geplaatst, dan leidt dit mogelijk tot overlast. Als de vraag vervolgens over fatsoenlijk huisvesten en tegengaan van overlast gaat, ontstaat de kans dat het gesprek voor *alle* betrokkenen een verbetering oplevert.

Tot slot is dialoog ook een manier waarop diverse gemeenten in gesprek proberen te komen met bewoners die niet vanzelf worden bereikt. De vaste gesprekspartners, soms ook de 'usual suspects' genoemd, helpen onvoldoende om zicht te krijgen op wat er speelt in bijvoorbeeld de kantine van de sportvereniging, op het schoolplein of in de shisha lounge. Hier is de vraag dus hoe je als gemeente je blikveld verruimt.

3.5 Programmatisch werken: een lange adem voor je aanpak

Diversiteit trekt de publieke en politieke aandacht als er iets aan de hand is, als een speler in het betaald voetbal van het veld loopt vanwege discriminatie, het zwarte pieten debat op hogere toon komt of de wereld wordt opgeschrikt door religieus geïnspireerd geweld. Ook als je van mening bent dat er onder die incidenten structurele oorzaken liggen, kun je als lokaal bestuur niet op basis van dit type gebeurtenissen de wereld in je gemeente als samenlevingsvraagstuk oppakken. Dat zou de aanpak kortademig en reactief maken. De vraag welk type aanpak je als gemeente dan wel kiest, is van strategisch belang. Het heeft invloed op de vraag wie zich verantwoordelijk voelt voor de aanpak, hoe concreet de doelen zijn, hoe de verbinding met de samenleving gestalte krijgt en hoe breed de scope van de aanpak kan zijn.

Veel gemeenten kiezen, zo hebben we in ons onderzoek naar diversiteitsaanpakken geconstateerd, voor een programmatische aanpak. Dat wil zeggen een paraplu waaronder een geheel aan thema's en activiteiten vorm krijgt in een bepaalde tijdspanne.

Diversiteit is een vraagstuk met een grote reikwijdte, van leefbare buurten, via gelijke kansen op de arbeidsmarkt tot tegengaan van discriminatie in het uitgaansleven. Een programmatische aanpak kan werken om zo'n vraagstuk in samenhang te volgen, te stimuleren en waar nodig bij te sturen. Tegelijkertijd is het van belang om in de programmasturing te variëren. Maak ruimte in het programma voor nieuwe thema's die uit de samenleving naar voren worden gebracht.

4 Rol van de bestuurder

In het *Programma Divers & Inclusief* is steeds expliciet aandacht besteed aan de rol van de lokale bestuurders. Daar was alle reden toe, want het vinden van een effectieve rol bij dit vraagstuk spreekt niet vanzelf. Een wethouder kan zich makkelijk branden aan het stovuur van korte, hevig, oplaaiende debatjes en wat de een kwalificeert als een evenwichtige aanpak, beschouwt de ander als theedrinken of juist repressief. Je doet het niet snel goed. Toch hebben de wethouders die het vraagstuk in beweging hebben gekregen in hun gemeente wel het een en ander gemeenschappelijk.

4.1 Treedt toe en treedt op

Tijdens het webinar *'Diversiteit begint bij artikel 1'* vertellen Selma Aközbek, voorzitter van Stichting 8 maart Delft, en wethouder Hatte van der Woude (Delft) over vrouwen die in een maatschappelijk isolement raken doordat zij thuisgehouden worden. Op 8 maart 2019 bezoekt de wethouder op uitnodiging de vrouwenbijeenkomst waarbij zij de verhalen van diverse vrouwen hoort, waarvan hun man op dat moment niet weet waar zij op dat moment zijn. Voor Selma Aközbek is het ondersteunen van vrouwen die uit dit isolement willen stappen al langer een opgave. Voor Hatte van der Woude komt de opgave op dat moment op haar pad en ze gaat hem niet uit de weg. Ze gaat de discussie aan met degenen die het probleem proberen weg te relativiseren ('om hoeveel vrouwen gaat het nou helemaal?') en maakt het vraagstuk onderdeel van haar aanpak op het gebied van integratie en emancipatie.

Hoogleraar Engbersen duidt de aanpak van de wethouder als 'toetreden en optreden'. Met toetreden wordt bedoeld dat de wethouder op het probleem afgaat en zich committeert. Met optreden doelt de hoogleraar op het inzetten van de middelen en bevoegdheden die de gemeente ter beschikking staan om de rechten van deze vrouwen gestand te doen.

Kortom, de wethouder die diversiteit als samenlevingsvraagstuk weet op te pakken, bestuurt 'op het vraagstuk af', in plaats van ervan weg.

4.2 Laat je niet gijzelen in een politiek debat

Het college is een *bestuurlijk* orgaan dat voor de hele samenleving werkt en aan de hele raad verantwoording aflegt. Toch is een wethouder ook een politiek bestuurder in de zin dat hij, anders dan een 'technocraat', een opvatting heeft over de vraag wat hij of zij goed samenleven vindt en wat niet. Dat maakt de verhouding van de bestuurder tot het politieke debat spannend.

Wethouder Wijbenga van Rotterdam schetst zijn positie als volgt: "Het debat was een hele kluwen geworden. In de media gaat het dan vaak over de extremen, criminaliteit, afwijzing homoseksualiteit, isolement van vrouwen. Aan de andere kant het verhaal hoe leuk het allemaal is. De kunst is dan om het touwtje bij het goede einde te vinden. In het politieke verhaal zijn we in Rotterdam in het midden gaan staan. We handhaven de wet streng, maar rechtvaardig. We erkennen tegelijkertijd dat ook hulp nodig is tegen discriminatie en uitsluiting."

De wethouder schetst hier een beweging van woorden naar daden. Dat past wellicht bij Rotterdam, maar ook in de rol van de wethouder. Het gezag van de wethouder schuilt in wat het college doet aan diversiteit als samenlevingsvraagstuk en in het verhaal dat hij daarbij heeft.

4.3 Stap uit de bestuurlijke bubbel

Kenmerkend voor lokaal bestuur is dat je aan vraagstukken werkt waar je 'naar toe kan fietsen'. Dat betekent dat concrete onderwerpen vaak makkelijker de aandacht vangen dan abstracte vergezichten. Tegelijkertijd zijn er tal van mechanismen die samen bepalen waar je als bestuurder naartoe fietst. Een van die mechanismen is de mensen die je spreekt, die je stukken schrijven, die jou adviseren of in de afdelingsvergadering van je

politieke partij je aanspreken op je bestuurlijke prestaties.

Eerder werd aan de hand van onderzoek van Crul (*Becoming a Minority*) geconstateerd dat van alle groeperingen de 'autochtone' Nederlander het meest eenzijdige netwerk heeft in een diverse wijk.

Hoe zit dat voor lokale bestuurders in hun gemeente? Welke impact heeft *hun* netwerk op hun blik op de samenleving? Oog hebben voor die mechanismen gaat niet over politieke correctheid, maar over het bewust worden van blinde vlekken en vervolgens de moeite nemen daaraan te werken. De defensie-minister van George W. Bush, Donald Rumsfeld, stelde dat de meeste problemen door bestuurders werden gecreëerd door hun 'unknown unknowns', de onwetendheid waar zij zich niet van bewust zijn. En hij kon het weten.

Uit de bubbel breken, is voor iedere bestuurder verschillend. Wethouder Yasin Torunoglu (Eindhoven) stelt hierover in een interview met de VNG: "Diversiteit is voor sommige mensen een feest en voor anderen bijna 'horror'. Hoe zorg je ervoor dat dit naast elkaar kan bestaan? Hoe zorg je ervoor dat ook mensen met andere opvattingen ruimte hebben? Dat wil ik ook uitstralen als wijkwethouder. Dan ga ik naar het smartlappenfestival en vier dat voluit mee. Voor andere bezoekers is dat misschien raar, maar het is een manier om te laten zien dat ik ook van hier ben."

Kortom, kruip als bestuurder in de haarvaten van de veranderende samenleving. De wereld in gemeenten maakt van de lokale bestuurder een beetje een wereldbestuurder. Dat is geen oproep tot groothedswaanzin, maar een aansporing die wereld in je gemeente steeds weer te herontdekken. Dat maakt het besturen soms leuker, vaak spannender en uiteindelijk relevanter voor *alle* inwoners.

4.4 Tot slot: regel je bestuurlijke ruimte aan de voorkant

De constatering van de WRR (2020) dat de samenleving steeds zal blijven veranderen, dat mensen zullen blijven komen en gaan, stelt lokale bestuurders voor een grote opgave. De WRR uit zorgen over het absorptievermogen van de samenleving. Dat gaat over het vermogen veranderingen te hanteren en te accepteren. Politieke kortademigheid, incidentenaanpak zonder visie, zullen dit absorptievermogen alleen maar verder aantasten. De Rotterdamse boodschap, relax!, is alleen geloofwaardig als zij gepaard gaat met visie en daadkracht.

De opgave is om iedereen - passanten en blijvers, nieuwkomers en gevestigden - zich thuis te laten voelen. Die opgave is te omvattend om binnen één portefeuille zonder opdracht van de raad vorm te geven. Dat betekent dat het noodzakelijk is bestuurlijke ruimte aan de voorkant te regelen. De route van partijprogramma, via politiek debat naar een plek in raads- of coalitieakkoord, is in 2018 zelden afgelegd, maar is in aanloop naar 2022-2026 onvermijdelijk.

Aangehaalde bronnen

- Jolanda Asmoredjo, Lineke van Hal, Hèlen Heskes, Mariam Badou (2019): *Communicatie tussen gemeente en laagtaalvaardige burgers met een migratieachtergrond*, Kennisinstituut Integratie & Samenleving, Utrecht.
- Maurice Crul, Jens Schneider en Frans Lelie (2013) : *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*, VU University Press, Amsterdam.
- Rienk Janssens (2019): *Professioneel handelen. Naar een bestuurlijk perspectief op diversiteit*, VNG, Den Haag.
- Ila Kasem en Lisette Lubberman (2018): *Verkenning gemeentelijk integratiebeleid en de mogelijke opgave(n) van de VNG daarin*, Van de Bunt Adviseurs, Amsterdam.
- Nelleke Merkens, Lisette Lubberman, Bram Huijten, Henk Gossink (2020): *Nieuwe Verscheidenheid, portfolio programma Divers & Inclusief*, VNG, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018): *De nieuwe Verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland. Verkenning*, WRR, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020): *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving*, WRR, Den Haag

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juni 2021

vng.nl