



Gemeente Amsterdam
Adviesraad Diversiteit en Integratie

Hyperdiversiteit en gevoel van maatschappelijke verbondenheid



Inhoudsopgave

Aanbiedingsbrief	2 - 3
Hyperdiversiteit en gevoel van maatschappelijke verbondenheid	4 - 7
▶ De adviesaanvraag	4
▶ Inleiding	4
▶ Etnische bril	4
▶ Positieve houding tegenover diversiteit	5
▶ Praten over verschillen	5
▶ Afhankelijke en onafhankelijke burgers	5
▶ Gelijke kansen?	5
▶ Nederlandse les voor iedereen	6
▶ Burgerschap	6
▶ Stimuleren van goed gedrag	7
▶ Klaagmuur	7
▶ Slot	7
Colofon	8

Geacht College

Voor u ligt het advies 'Hyperdiversiteit en gevoel van maatschappelijke verbondenheid'. Dit advies is geschreven op verzoek van het college van B en W en is opgenomen in de adviesagenda 2013 van de Adviesraad Diversiteit en Integratie. In uw adviesagenda heeft u de adviesraad de volgende vragen voorgelegd:

- Hebben de huidige burgerschapsinterventies en stadsbrede initiatieven gericht op het bevorderen van burgerschap tot meer participatie en verbondenheid in de stad geleid?
- Zijn er nieuwe routes?
- Wat zijn de consequente keuzes die bij de ingeslagen weg horen?
- Welke aandachtspunten volgen daaruit en uit voorgaande adviezen van de ADI over identiteitsvorming en multicultureel onbehagen voor een nadere focus van het kaderstellend beleid voor de komende periode (waarbij de uitvoering decentraal wordt belegd)?

Ons advies

Op de eerste vraag, of de huidige burgerschapsinterventies en stadsbrede initiatieven gericht op het bevorderen van burgerschap geleid hebben tot meer participatie en verbondenheid in de stad, is de adviesraad niet ingegaan; nog afgezien van het gegeven dat het de adviesraad ontbreekt aan capaciteit om een dergelijk breed onderzoek uit te voeren, staat de adviesraad op het standpunt dat zij in principe geen rekenkamer is die controleert of het beleid wordt uitgevoerd zoals het bedoeld.

Op de overige vragen is de adviesraad - deels met verwijzing naar voorgaande adviezen van de ADI zoals het advies over identiteitsvorming en multicultureel onbehagen - wel ingegaan. Nogmaals dringt de adviesraad er op aan om de aan integratie gerelateerde onderwerpen niet meer per definitie door een etnische bril te bekijken.

Het standpunt van de adviesraad, met verwijzing naar Richard Florida, is dat creatieve steden creatief geworden zijn, juist omdat ze divers zijn, omdat de burgers gewend zijn op de diverse schaakborden van hun identiteiten te spelen. Zo verschaft diversiteit de soepelheid van geest die nodig is om creatief te zijn.

Zijn er nieuwe routes? Als we kijken naar de cijfers op het terrein van onderwijs, gezondheid en of criminaliteit dan blijkt sociaaleconomische ongelijkheid meer te verklaren dan etniciteit. Een speerpunt van beleid voor de komende jaren zou kunnen zijn om te streven naar een gelijkmatiger inkomens verdeling. De woonkosten en de kwaliteit van het onderwijs zijn dan de voor de hand liggende aangrijpingspunten.

Een andere invalshoek is onderwijs. Als ergens de diversiteit van Amsterdam zichtbaar zou moeten zijn, dan is het binnen scholen. Dat is echter maar beperkt het geval. Een rapport uit 2008 van een lid van de ADI (Eindrapport Pilot: Evenwicht in West) laat concreet laten zien hoe het probleem van segregatie in het onderwijs op een systematische en juridisch haalbare manier aangepakt kan worden. Daar ligt een enorme kans voor de stad, om te beginnen in specifieke wijken waarvan de samenstelling van basisscholen minder evenwichtig is dan men zou verwachten. De adviesraad pleit er daarnaast voor om kosteloos of tegen extreem lage kosten de mogelijkheid te bieden Nederlandse lessen te volgen. Daar is iedereen bij gebaat, er is geen financiële barrière die mensen die hun Nederlands zouden willen verbeteren mogelijk afstoot. Wat burgerschap aangaat zou een brede visie op het bevorderen van burgerschap vanuit diversiteitsperspectief kunnen leiden tot een andere focus voor het helpen van organisaties of

groepen. Sterker, het kan de focus veranderen van het stellen van te bereiken resultaten naar het bevorderen van vaardigheden die actief burgerschap mogelijk maken.

In 'Samenleven met verschillen' concludeerde het Verwey Jonker Instituut dat spanningen afnemen als je erover praat. Een of andere vorm van een klagmuur zou dan ook welkom zijn. De mogelijkheid om te praten over problemen (in het beslechten of voorkomen van burenruzies en buurtongemak een erkend middel) vergroot ook de betrokkenheid van buurtbewoners. Bovendien vergroot het een gevoel van burgers dat politici betrokken zijn en weten wat er speelt in hun buurt.

Ten slotte wijst de adviesraad op het vraagstuk om mensen de 'juiste keuzes' te leren maken zonder hen in een dwingend korset te stoppen. Het idee is dat de overheid de 'choice architecture' bepaalt, het keuzeprocess stuurt door het aanbieden van keuzemogelijkheden aan burgers. Dat vereist bewustzijn van burgers. De overheid moet met hen in debat gaan en hen serieus nemen, altijd de mogelijkheid open houdend dat ze misschien ongelijk heeft. Amerikanen noemen het 'deliberative democracy' en het zou in Amsterdam ingebracht kunnen worden onder een her-denken van de term burgerschap. Het dwingt tot een discussie, een vorm van burgerschap waarin van alle burgers verwacht wordt dat ze deelnemen in een proces van het testen van ideeën.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Paul Abell', with a stylized, cursive script.

Paul Abell, voorzitter Adviesraad Diversiteit en Integratie

Hyperdiversiteit en gevoel van maatschappelijke verbondenheid

De adviesaanvraag

Amsterdam is een hyperdiverse stad. In een stad waarin bijna iedereen deel uitmaakt van een minderheid, hoort iedereen zich aan elkaar aan te passen. Het college van B&W stelt zich in de beleidsbrief 'Geen Burgerschap Zonder Hoffelijkheid' de volgende twee belangrijke doelen:

- Versterking van verbondenheid in de stad
- Verbetering van onderlinge omgang tussen Amsterdammers

Het college vraagt de Adviesraad Diversiteit en Integratie om een reactie op de beleidsbrief en antwoord op de volgende vragen:

- Hebben de huidige burgerschapsinterventies en stadsbrede initiatieven tot meer participatie en verbondenheid in de stad geleid?
- Zijn er nieuwe routes?
- Wat zijn consequente keuzes die bij de ingeslagen weg horen?
- Wat horen de komende jaren belangrijke aandachtspunten te zijn?

Inleiding

Amsterdam is een zeer diverse stad*. Burgers horen zich aan elkaar aan te passen en rekening met elkaar te houden. De meeste Amsterdammers staan positief tegenover de twee doelstellingen zoals door het college geformuleerd.

*Noot * Zonder in een discussie over terminologie te willen vastlopen, lijkt het de Adviesraad niet verstandig om over hyperdiversiteit praten als 'diversiteit' alleen al genoeg is om deze situatie te beschrijven. 'Hyper' als prefix wordt eigenlijk alleen gebruikt om een ongewenste of gevaarlijke situatie te beschrijven; hyperinflatie, hyperventileren, hypertensie. Het lijkt de Adviesraad daarom een onnodige en misleidende toevoeging.*

Het college vroeg de Adviesraad of eerdere interventies al tot resultaat leidden. Is participatie en verbondenheid in de stad merkbaar verbeterd? Een antwoord daarop betekent onderzoeken, evalueren en afwegingen maken. Dit gaat de Adviesraad te ver. Wij zien onszelf niet als een uitputtend controle-orgaan. Het is belangrijk om stil te staan bij waar het werkelijk om gaat. Een van de belangrijke rapporten die de afgelopen vier jaar verscheen, is het rapport *De staat van integratie* door Paul Scheffer en Han Entzinger. In dit rapport schetsen de auteurs een genuanceerd beeld van de situatie in Rotterdam en Amsterdam. Veel oud denken over integratieproblemen schudden zij van zich af. Het rapport kan een mooie leidraad zijn bij het vormgeven van het diversiteitsbeleid voor de toekomst. De Adviesraad komt daarom in deze rapportage met concrete beleidsaanbevelingen voor de komende vier jaar.

Etnische bril

In een eerder rapport geeft de Adviesraad in overweging om onderwerpen als identiteitsvorming en multicultureel onbehagen niet meer per definitie door een etnische bril te bekijken. We doen dit alleen nog als dit ook daadwerkelijk relevant is. Om in- en uitsluitingsprocessen te begrijpen is het veel relevanter om naar sociaaleconomische verschillen te kijken. Zo zegt bijvoorbeeld het ontbreken van een startkwalificatie vaak meer over kansen op de arbeidsmarkt dan etnische

afkomst. Ook maakt onderzoek duidelijk dat niet de etnische afkomst, maar het opleidingsniveau van ouders (en vooral die van de moeder) de best voorspellende factor is als het gaat om leerprestaties van kinderen.

Positieve houding tegenover diversiteit

Het standpunt van de Adviesraad is kort maar krachtig: diversiteit is vooral een kans voor de stad, een bron van vitaliteit. Diversiteit is positief. De geschiedenis van Amsterdam is er een van diversiteit. Gevarieerde en gedifferentieerde samenlevingen zijn vaak stabiel en democratischer dan homogene samenlevingen die zich voortdurend bedreigd voelen. Behoort vrijwel iedereen tot een minderheid? Dan past iedereen zich in de regel gemakkelijk aan. Ons standpunt over het positieve karakter van diversiteit zult u in vrijwel al onze beleidsvoorstellen terugzien.

Praten over verschillen

Het college maakt geen gebruik meer van de begrippen 'allochtoon' en 'autochtoon' in haar communicatie. De vraag is dus: hoe praten we vanaf nu over verschillen tussen Amsterdammers? Dit gegeven zien we als een geweldige kans om de discussie te hernieuwen en te verfrissen. Diversiteit is belangrijk, maar waar kijken we nu naar en hoe benoemen we het? Daar moet de discussie nu over gaan. Het accepteren van diversiteit levert niet automatisch een probleemloze samenleving op. Neem discriminatie. Het is een onderwerp waar etniciteit vaak wel degelijk aan de orde is.

Als we kijken naar de cijfers op het terrein van onderwijs, gezondheid of criminaliteit blijkt sociaaleconomische ongelijkheid vooral de verklarende factor. Deze vorm van ongelijkheid is in Nederland en in andere Westerse landen de laatste jaren sterk toegenomen. In Amsterdam is die tweedeling – in vergelijking met andere Nederlandse steden – nog groter. Onze inkomens- en opleidingsopbouw is die van een zandloper: breed van onderen, breed van boven en relatief smal in het midden.¹ Een belangrijk speerpunt van beleid voor de komende jaren kan zijn om te streven naar een meer gelijkmatige verdeling. Woonkosten en kwaliteit van onderwijs zijn factoren die daarbij een belangrijke rol spelen.

Afhankelijke en onafhankelijke burgers

Bovengenoemde tweedeling zien we terug bij Amsterdammers die afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen, ondersteuning of uitkeringen, en Amsterdammers die dat niet zijn. We willen graag dat zoveel mogelijk burgers zelfstandig zijn en de overheid op dit niveau niet nodig hebben. Met een goed Inkomensbeleid verklein je als stad de afhankelijkheid van de burgers van overheidsvoorzieningen. Uiteraard moet er altijd een vangnet zijn voor burgers die het echt niet op eigen kracht kunnen.

Gelijke kansen?

Onderwijs is de cruciale factor in het bieden van gelijke kansen. Waar en wanneer zijn burgers niet in staat om die kansen te grijpen? Die oorzaken zouden een belangrijke leidraad moeten zijn bij het verder vormgeven van beleid voor de komende jaren.

¹ We hopen in een vervolgadvis samen met Stad-Forum terug te komen op de vraag of er sprake is van tweedeling in Amsterdam.

Een rapport uit 2008 van een lid van de Adviesraad (Eindrapport Pilot: *Evenwicht in West* ²) laat concreet zien hoe deze problematiek op een systematische, juridisch haalbaar manier aangepakt kan worden. Er ligt een enorme kans voor de stad om te beginnen in wijken waarvan de samenstelling van basisscholen minder evenwichtig is dan men zou verwachten - op basis van de bevolkingssamenstelling van de buurt. De politiek moet zich hier wel hard voor willen maken.

Graag zien wij ook meer kwalitatief onderzoek naar schooluitval. Dat moet nog verder worden teruggedrongen. Tegelijkertijd is het belangrijk om mensen te allen tijde nieuwe kansen te bieden. Een investering in het zelfredzaam maken van een tiener of een twintiger betaalt zichzelf terug. Dit levert de samenleving blijvend profijt op.

Nederlandse les voor iedereen

Taalbeheersing is en blijft belangrijk en het is en blijft een probleem. Voor nieuwkomers zijn er voldoende regelingen. Voor kinderen die opgroeien met een andere dan de Nederlandse taal is het goed dat zij zo vroeg mogelijk goed onderwijs krijgen. Het beleid is daarop al gericht. Denk bijvoorbeeld aan de Vroeg- en Voorschoolse Educatie. De Adviesraad vindt dat dit beleid moet worden voortgezet.

De ervaring heeft ons geleerd dat ouders die slecht Nederlands spreken niet erg effectief zijn in het leren van de Nederlandse taal aan hun kinderen. Voor Amsterdammers die al lang in de stad wonen maar onvoldoende Nederlands spreken, geven wij in overweging om kosteloos of tegen extreem lage kosten de mogelijkheid te bieden Nederlandse lessen te volgen. Iedereen is daarbij gebaat. Hoge kosten kunnen een barrière zijn voor mensen die graag hun Nederlands willen verbeteren. Er zijn nog andere positieve bij-effecten denkbaar. Als niet of slecht Nederlands sprekende vrouwen in staat zijn de deur uit te komen om Nederlands te leren dan snijdt het mes aan twee kanten.

Burgerschap

Wij stellen ons de komende tijd een herbezinning voor op het begrip burgerschap. Dit kan leiden tot een heel andere aanpak. Verdere bevordering van actief burgerschap bijvoorbeeld. Dat wil niet zeggen dat we de burger aan zijn lot overlaten. Individuen moeten, als dat nodig is, op hulp van de samenleving kunnen rekenen.

We richten ons vooral op groepen die actief zijn binnen die samenleving. Belangen, interesses en behoeften kunnen veranderen. Het is een dynamisch proces. Op het kruispunt van verschillende belangen ontstaat in de regel een algemeen belang.³ Voor ons is van belang dat de verschillende groepen die zich ergens voor inzetten, gestimuleerd worden en waardering krijgen.

De politiek staat hier voor een interessante opdracht. Een studie van de campagne van Obama in 2008 maakt aannemelijk dat hij succes had omdat hij erin slaagde mensen te laten praten over hun dagelijks leven. Hij wist dat te vertalen in politieke termen. Burgerschap in dat licht bezien zou moeten gaan over het vermogen om verschillen te kunnen inpassen in de sociale samenhang van die samenleving. Ofwel: Houd je niet bezig met bevordering van diversiteit maar mobiliseer de kracht ervan.

² Bowen Paule, <http://dare.uva.nl/document/468727>

³ Het voorbeeld van de MDLI (zie bijvoegsels), de Moroccan Dutch Leadership Initiative, geeft aan dat soms helemaal geen overheidssteun nodig is voor een project dat niet alleen op zich goed werkt maar ook interessante ervaringen opdoet in de manier waarop kinderen hun CITO toetsen kunnen verbeteren.

Stimuleren van goed gedrag

Een interessant gedachtengoed komt van Richard Thaler en Cass Sunstein.⁴ Zij proberen een nieuwe weg te vinden tussen vrije markten en overheidscontrole. Daarbij gaan zij ervan uit, dat mensen lang niet altijd rationele, weloverwogen keuzes maken. Ook beleidsmakers worden hier geregeld mee geconfronteerd: Hoe help je mensen de 'juiste keuzes' te maken zonder hen in een keurslijf te persen?

Onze samenleving kent vele keuzeprocessen. Waarom zou de overheid niet hetzelfde mechanisme gebruiken als marktpartijen om keuzes te beïnvloeden? Ook overheidsbeleid is gericht op bepaalde doelstellingen en op het maken van keuzes. Mensen weten vaak onvoldoende om weloverwogen te kunnen beslissen. De overheid mag hen daar best af en toe bij helpen. Veel burgers hebben daar geen problemen mee. Door als overheid richting te geven, creëer je draagvlak. Het is een interessante notie voor beleidsmakers die graag voor resultaat gaan.

Klaagmuur

De afgelopen vier jaar was het rapport van het Verwey Jonker Instituut: *Samenleven met verschillen* een belangrijke leidraad. Uit het rapport trekt de Adviesraad onder meer de conclusie dat de burger meer behoefte heeft aan klagen, aan een plek waar hij gehoord wordt. Begrip ontstaat zodra er mogelijkheden zijn om boosheid te uiten. *Samenleven met verschillen* concludeert dat spanningen afnemen als je erover praat. Geef de Amsterdammer dus een klagmuur. Dit vergroot wederzijdse betrokkenheid.

Slot

Verbondenheid in de stad versterken is een doelstelling die iedereen kan delen. Zij verdient dan ook concrete invulling voor de komende vier jaar. De Adviesraad is geen beleidsinstelling en al helemaal geen adviseur voor politieke agenda's. Wij hopen met deze rapportage een handreiking te hebben gegeven aan hen die het beleid wel vorm moeten gaan geven. Wij wensen hen daarbij heel veel succes.

4 Thaler, Sunstein. *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New York, 2009.

Colofon

Adviesraad Diversiteit en Integratie
Postbus 1840
1000 BV Amsterdam

Bezoekadres: Jodenbreestraat 25
Telefoon: 020 251 8691
E-mail: adi@dmo.amsterdam.nl
(nieuw: adi.dmo@amsterdam.nl)
amsterdam.nl/adviesraaddiversiteit

De adviesraad Diversiteit en Integratie adviseert het College gevraagd en ongevraagd aangaande alle burgerschaps- en diversiteitsvraagstukken binnen de gemeente Amsterdam.

Tevens adviseert de Adviesraad de gemeenteraad rechtstreeks, gevraagd of ongevraagd, op het gebied van burgerschaps- en diversiteitsvraagstukken.

© Adviesraad Diversiteit en Integratie, november 2013

Het overnemen van (delen) van deze uitgave is toegestaan, mits in ongewijzigde vorm en met bronvermelding.