

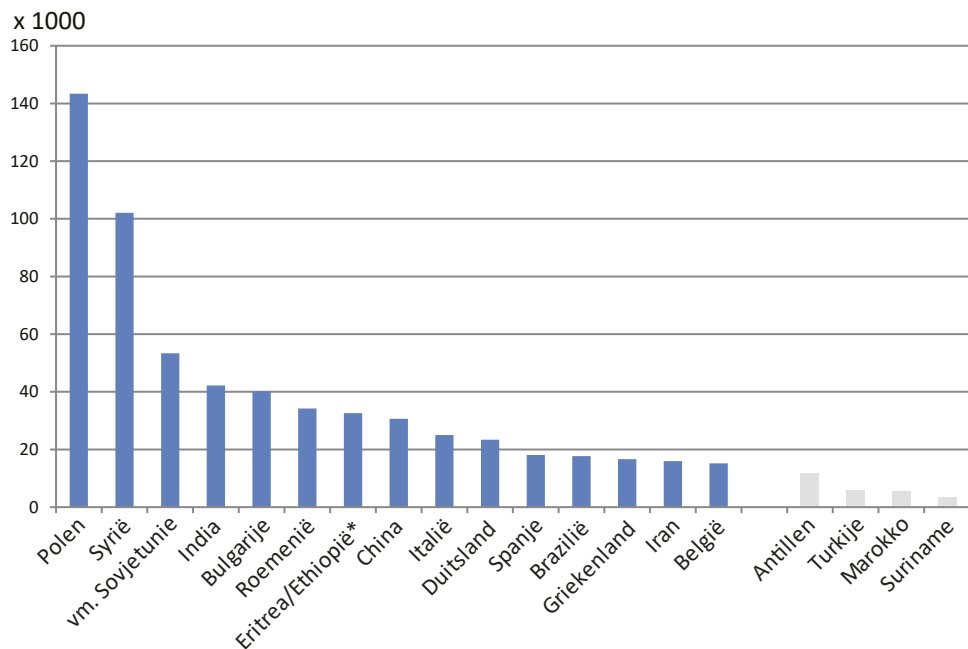
Meike Bokhorst, Mark Bovens, Godfried Engbersen en Roel Jennissen

INTRODUCTIE

Er is een nieuw hoofdstuk aangebroken in de migratiegeschiedenis van Nederland. In de twintigste eeuw, toen de Vereniging voor Bestuurskunde werd opgericht, kwamen de migranten die naar Nederland kwamen uit een beperkt aantal landen. De meeste migranten waren gastarbeiders en hun familie, of ze kwamen uit de voormalige koloniën. Ging het over migranten, dan ging het vooral over inwoners met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond. Dit klassieke beeld is nog steeds dominant in veel onderzoek, in de publieke opinie en in het beleid.

Maar vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw zien we hele andere migratiepatronen ontstaan. Om te beginnen is het aantal migranten sterk gestegen, van ongeveer 100.000 per jaar in de jaren tachtig van de vorige eeuw, naar meer dan 250.000 per jaar vanaf de jaren tien van deze eeuw. Ook de diversiteit onder migranten neemt enorm toe. Figuur 1 laat zien dat in de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw het migratiesaldo vanuit de klassieke migratielanden Suriname, de Antillen, Marokko en Turkije relatief laag was. Tegenwoordig komen er relatief kleine groepen migranten uit een grote reeks van andere landen. De moderne migrant komt uit Polen, Bulgarije, Roemenië, Oekraïne en uit andere delen van de voormalige Sovjet-Unie, uit Syrië, Eritrea, Afghanistan, China, India, maar ook uit Spanje, Italië, of Brazilië.

Figuur 1 Netto migratie naar Nederland, 2005-2021 (naar herkomstgroep, top 15 en Suriname, Antillen, Marokko en Turkije)



Bron: CBS. * Personen afkomstig uit Eritrea die geboren zijn voor de formele afscheiding van Ethiopië (24 mei 1993), kunnen ook in de Basisregistratie Personen terecht zijn gekomen als iemand met Ethiopië als herkomstland.

Daarnaast zien we tegenwoordig een grote verscheidenheid naar migratiemotief en naar sociaaleconomische achtergrond onder migranten. Velen van hen komen als kenniswerker of om te studeren, anderen komen om productiewerk te doen, en een beperkt deel komt als vluchteling. En waar de gastarbeiders en migranten uit de voormalige koloniën zich uiteindelijk blijvend in ons land vestigden, zien we nu dat meer dan de helft van de moderne migranten na vijf jaar alweer uit ons land is vertrokken.

Superdiversiteit

Die enorme verscheidenheid onder migranten is geen Nederlands fenomeen, maar doet zich ook voor in andere westerse immigratielanden. De Britse onderzoeker Vertovec (2007, p. 1024) heeft de term 'superdiversiteit' gemunt om het karakter van de huidige migratie te duiden: *'multiple-origin, transnationally connected, socio-economically differentiated, and legally stratified nature of international migration'*. Vertovec's artikel heeft zowel wetenschappelijk als beleidsmatig een enorme respons

gekregen. Het is een van de meest geciteerde migratieartikelen van het afgelopen decennium.

De moderne migratiepatronen hebben ervoor gezorgd dat ‘superdiversiteit’ inmiddels ook een passend label is op de situatie in Nederland. Onder de migranten in ons land zien we een enorme verscheidenheid naar herkomstland, sociaaleconomische status, migratiemotief, en naar juridische verblijfstitel. De ‘klassieke’ immigranten uit Marokko en Turkije in de vorige eeuw waren laaggeschoolde arbeidskrachten. Ook veel van de ‘nieuwe’ arbeidsmigranten uit Polen, Bulgarije en Roemenië verrichtten laaggeschoold werk. Maar andere migranten uit diezelfde landen en veel migranten uit andere landen van de Europese Unie, uit de Verenigde Staten, India en China, zijn hoogopgeleid en komen om te studeren of om te werken in de informatietechnologiesector, in de financiële wereld, of bij een van de vele internationale organisaties en bedrijven. Weer anderen, bijvoorbeeld Syriërs, Somaliërs, Oekraïners en Eritreeërs, zijn op de vlucht voor burgeroorlog en onderdrukking. Ook zien we dat veel migranten transnationale banden behouden en na verloop van tijd doorreizen naar een ander land, weer terugkeren naar hun herkomstland, of heen en weer reizen. In dit hoofdstuk bespreken we wat deze superdiversiteit betekent voor het openbaar bestuur en de bestuurskunde. Maar we gaan eerst wat dieper in op wat het maatschappelijk vraagstuk is.

Het maatschappelijk vraagstuk: superdiversiteit en sociale cohesie

Superdiversiteit maakt het samenleven ingewikkelder. De Amerikaanse politoloog en bestuurskundige Robert Putnam (2007) heeft laten zien dat in buurten met een grote etnische verscheidenheid bewoners de neiging hebben om als schildpadden in hun schulp te kruipen – ‘hunkering down’ noemt hij dat. In zeer heterogene buurten trekken mensen zich terug uit de publieke ruimte en zetten burgers zich minder in voor elkaar en voor de publieke zaak. Deze ongemakkelijke bevinding heeft tot een enorme productie van onderzoek geleid, waarbij onderzoekers hebben geprobeerd om Putnams bevindingen te toetsen, te bekritisieren of aan te vullen.¹

Inmiddels is een aantal overzichtsstudies verschenen die de stand van de wetenschap samenbrengen (Van der Meer & Tolsma, 2014; Koopmans et al., 2015; Dinesen et al., 2020). Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat meer verscheidenheid inderdaad leidt tot minder cohesie en tot minder sociaal vertrouwen. Dat speelt het sterkst op buurtniveau. Zo blijkt bijvoorbeeld uit alle overzichtsstudies dat buurten waarin de verscheidenheid naar herkomst groot is, slechter scoren op het onderling vertrouwen tussen de inwoners van de buurt. In buurten met

1. Zie onder andere Abascal en Baldassarri (2005); Glas et al. (2021).

meer verscheidenheid hebben bewoners minder vaak contact met elkaar, beoordelen ze het contact minder positief, en oordelen zij negatiever over de leefomgeving.²

Ook in Nederland laat grootschalig onderzoek zien dat een hoge mate van verscheidenheid naar herkomst samenhangt met minder sociale samenhang op buurtniveau (Jennissen et al., 2018; Glas et al., 2021). Naarmate de kans hoger is dat twee willekeurige bewoners een andere herkomst hebben, de zogenoemde HHI-index, voelen bewoners zich minder thuis bij de mensen die in de buurt wonen en zijn ze minder tevreden over de samenstelling van hun buurt. In buurten met een hoge HHI-index vinden bewoners vaker dat de mensen in de buurt elkaar nauwelijks kennen en dat er weinig onderling contact is. Ook vinden ze minder vaak dat hun buurtgenoten op een prettige manier met elkaar omgaan en dat ze in een gezellige buurt wonen waar mensen elkaar helpen en dingen samendoen (Jennissen & Glas, 2020). Dat geldt overigens ook voor bewoners met een migratieachtergrond. Daarbij is rekening gehouden met de sociaaleconomische kenmerken van de inwoners en van de buurt. Behalve de verscheidenheid van de buurt heeft immers ook de sociaaleconomische achterstand van de buurt een negatief effect op de buurtcohesie. De invloed van verscheidenheid is echter een stuk groter.

De verscheidenheid in de leefomgeving hangt ook samen met een verminderd gevoel van veiligheid. Hoe meer verscheidenheid in de buurt, hoe groter de kans dat inwoners 's avonds de deur niet opendoen omdat ze dat onveilig vinden, onveilige plekken in de buurt vermijden, zich onveilig voelen als ze 's avonds in de buurt op straat lopen of als ze alleen thuis zijn. Ze zijn bang om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Ook hiervoor geldt dat dit een zelfstandig effect van verscheidenheid is, los van de sociaaleconomische of etnische samenstelling van de buurt. Ook in welvarende wijken, met bijvoorbeeld veel kennismigranten, is er een samenhang tussen grote verscheidenheid naar herkomst en lagere buurtcohesie.

Een gemiddeld korter verblijf kan eveneens een negatief effect hebben op de sociale samenhang in een buurt of gemeente. Wanneer steeds meer buurtbewoners passanten zijn en de blijvers steeds weer moeten wennen aan nieuwe burens, kan dit leiden tot afzijdigheid onder de zittende bewoners. De toegenomen 'vlottend-

2. Over de effecten van verscheidenheid op de algemenere indicatoren van sociale cohesie zijn de overzichtsstudies minder eenduidig. Volgens Van der Meer & Tolsma (2014) scoren inwoners van buurten met een grote verscheidenheid over het algemeen niet lager op het algemeen vertrouwen, het doen van vrijwilligerswerk of het verrichten van mantelzorg. Een overzichtsstudie van Deense onderzoekers (Dinesen et al., 2020) komt echter tot de conclusie dat etnische verscheidenheid wel een effect heeft op de mate waarin mensen in het algemeen geneigd zijn elkaar te vertrouwen. In zeer diverse wijken wonen relatief vaak veel lager opgeleiden en werklozen. Deze factoren hebben ook een invloed op de buurtverhoudingen. De negatieve effecten van verscheidenheid op het buurtvertrouwen blijven echter bestaan na controle daarvoor.

heid' onder migranten kan het lastiger maken om samen te leven in een portiek, straat, buurt, school of vereniging. Onderzoek laat zien dat een hoge verhuismobiliteit in buurten er bijvoorbeeld toe leidt dat zittende bewoners de buurtverhoudingen vinden verslechteren en meer onveiligheidsgevoelens ervaren (Jennissen & Glas, 2020).

GOVERNANCE EN BELEID: SAMENLEVEN ALS VRAAGSTUK

De bestuurlijke opgave: naast integratie ook samenleven

Dit nieuwe hoofdstuk in de migratiegeschiedenis van Nederland vraagt om een andere beleidsagenda dan voorheen. In de vorige eeuw was het centrale vraagstuk: 'turning immigrants into citizens'. Migranten werden veelal gezien als sociaaleconomisch zwakkere groepen die via uitgebreide inburgeringsvoorzieningen geholpen moesten worden om te integreren. Aan het einde van het inburgeringstraject gloorde dan het Nederlands staatsburgerschap.

Veel moderne migranten hebben echter helemaal geen behoefte aan sociaaleconomische of culturele 'verheffing' en willen geen Nederlander worden. Zij zijn goed opgeleid en komen om te studeren en te werken en vertrekken na verloop van tijd naar een ander land of keren weer terug naar huis. Daarnaast zijn er de arbeidsmigrant, vooral uit Midden- en Oost-Europa, die tijdelijk werk verrichten en op en neer reizen tussen Nederland en hun herkomstland. Het klassieke model van inburgering en integratie past niet bij hun situatie. Het vraagstuk voor de eenentwintigste eeuw is niet zozeer inburgering en integratie, maar vooral ook 'samenleven in verscheidenheid'. Hoe kun je met zoveel culturen en humeuren het samenleven soepel laten verlopen?

Dat is vooral een vraagstuk voor gemeenten. Voor de meeste migranten is de gemeente de plek van aankomst. Daar gaan ze werken, zoeken ze huisvesting en een school voor de kinderen. Op gemeenten heeft de komst van grote aantallen migranten forse impact. De komst van migranten legt druk op de woningmarkt, vraagt soms om aanpassingen aan het onderwijs en kan, zoals gezegd, effecten hebben op de sociale samenhang. Een grote verscheidenheid van de bevolking maakt het samenleven in buurten, scholen en verenigingen ingewikkelder.

Rekening houden met de grote verscheidenheid tussen gemeenten

Ook onder de gemeenten in ons land is echter veel verscheidenheid. Ooit was migratie vooral iets voor de grote steden en het westen van ons land. Tegenwoordig hebben de meeste gemeenten in ons land te maken met migratie en migranten. Maar juist door de grote verscheidenheid kan dat in verschillende gemeenten heel

verschillend uitpakken en kunnen de beleidsopgaven verschillen per gemeente, en soms zelfs per wijk.

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is superdiversiteit al jaren een sociale realiteit. Dat geldt in toenemende mate ook voor hun voorsteden en randgemeenten, zoals Diemen, Almere, Zaanstad, Schiedam, Capelle aan den IJssel, Leidschendam-Voorburg en Zoetermeer. Ook grootstedelijke provinciegemeenten, zoals Utrecht, Eindhoven, Delft, Haarlem, Dordrecht, Nijmegen en Enschede, kennen een hoge verscheidenheid en staan over het algemeen voor vergelijkbare beleidsopgaven. *Expats*gemeenten kennen ook een grote verscheidenheid aan herkomstlanden, maar hieronder bevinden zich relatief weinig klassieke migrantengroepen. Voorbeelden van typische *expats*gemeenten, met een hoge mate van verscheidenheid, zijn Amstelveen, Wassenaar, Voorschoten en Wageningen.

Al deze gemeenten staan voor de opdracht om het samenleven van zeer veel verschillende herkomstgroepen te faciliteren. Ook hebben zij te maken met veel doorstroming onder migranten. In Den Haag en Rotterdam wonen bijvoorbeeld veel tijdelijke arbeidsmigranten uit EU-landen in Midden en Oost-Europa. Dat geldt ook voor een aantal tuinbouwgemeenten in ons land, zoals het Westland, Horst aan de Maas, Zeewolde en Zundert. Amsterdam, Utrecht en Eindhoven hebben te maken met een grote doorstroming onder kenniswerkers en internationale studenten. Het in goede banen leiden van die tijdelijke migratie vormt een nieuwe uitdaging voor de publieke instellingen in sectoren als onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg.

In weer andere gemeenten is echter nog helemaal geen sprake van superdiversiteit en heeft meer dan negentig procent van de bevolking een Nederlandse achtergrond. Dat geldt bijvoorbeeld voor Zederik, Twenterand en Staphorst.

Dat alles betekent dat er geen *one-size-fits-all*-model kan zijn voor de omgang met superdiversiteit. Er is veel ruimte nodig voor lokale variaties. Het bestaande Nederlandse inburgeringsbeleid gaat daaraan voorbij, evenals aan lokale problemen van afnemende samenhang onder invloed van de toegenomen verscheidenheid. Sociale samenhang wordt gekoppeld aan sociaal-culturele aanpassing van migranten, maar er is weinig aandacht voor het faciliteren van het samenleven tussen migranten en niet-migrantten.

Spanningsvelden tussen bestuursniveaus: multi-level governance

Gemeenten kunnen de migratiepatronen maar zeer beperkt beïnvloeden. Migratiebeleid wordt vormgegeven op nationaal en Europees niveau. Toch zijn de gevolgen van migratie het sterkst voelbaar op gemeentelijk niveau. Dit leidt soms tot

spanningen, bijvoorbeeld wanneer EU-wetgeving geen rekening houdt met de gevolgen op lokaal niveau, of wanneer de nationale overheid bezuinigt op integratiebeleid of een ondoordacht inburgeringsbeleid vormgeeft (Engbersen et al., 2017; Scholten et al., 2017; 2018).

Gemeenten kunnen wel invloed uitoefenen op deze hogere beleidsniveaus. Dit gebeurde bijvoorbeeld toen Den Haag en Rotterdam zich zorgen maakten over de inpassing van EU- arbeidsmigranten. Ze zorgden dat hun wensen via de rijksoverheid bij de EU terechtkwamen, bijvoorbeeld via de ministers van Sociale Zaken of Migratie. Ook gebruikte de Rotterdamse burgemeester het Europese Comité van de Regio's als platform om de gevolgen van intra-EU-mobiliteit op de agenda te zetten (Scholten et al., 2018). Zo zien we dat gemeenten van onderop proberen om tot een beter gecoördineerde afstemming te komen, waarbij hogere beleidsniveaus zich rekenschap geven van de gevolgen van migratie voor steden en regio's.

SUPERDIVERSITEIT, SOCIALE COHESIE EN DE BESTUURSKUNDE

Bestuurskundigen in ons land hebben nooit veel aandacht gehad voor vragen van migratie, integratie en samenleven. Dit in tegenstelling tot (beleids-)sociologen zoals Dagevos, Entzinger, Kremer & Van Tubergen en migratie- en integratiewetenschappers zoals Crul, Duijvendak, Ghorashi, Koopmans, Lucassen & De Valk. Een uitzondering hierop is het werk van Peter Scholten en zijn onderzoeksgroep in Rotterdam. Dat werk richt zich vooral op de *governance* van migratie gerelateerde diversiteit. Terugkerende thema's daarin zijn *mainstreaming*, *multi-level governance* en het verschil tussen nationale en lokale beleidsmodellen van integratie. In de organisatiewetenschap is er al veel langer aandacht voor de omgang met een zeer divers werknemers- of klantenbestand. Die agenda is inmiddels ook opgepakt door bestuurskundigen, zoals Ashikali & Groeneveld (2021).

Superdiversiteit en de vraag naar sociale cohesie gaan echter niet meer weg. Voor de bestuurswetenschap in brede zin leidt dat tot een reeks van nieuwe onderzoeksvragen. Voor de klassieke, wat meer gouvernementele bestuurskunde is de vraag bijvoorbeeld welke instituties en institutionele aanpassingen nodig zijn om die grote aantallen, zeer diverse migranten te incorporeren in de samenleving. Elk jaar komen er tussen de 150.000 en 250.000 migranten naar ons land en de verwachtingen zijn dat het aantal de komende jaren verder zal stijgen.³ Een groot deel daarvan vertrekt na verloop van tijd, maar ruim een derde vestigt zich definitief. Dat vraagt het nodige van de publieke sector. Gemeenten hebben permanente voorzieningen nodig om al die migranten op te vangen en wegwijs te maken in de samenleving. In het onderwijs kan, met zulke grote aantallen, niet meer worden volstaan

3. Zie bijvoorbeeld: NIDI & CBS (2021).

met ad hoc opvang binnen het reguliere onderwijs of in schakelklassen. Net als in andere migratielanden vraagt dit om een verdere professionalisering van het onderwijs aan migranten. In Canada en Australië gebeurt dit bijvoorbeeld al. Daarbij gaat het om *institutionele* professionalisering, bijvoorbeeld door oprichting van onderwijsinstellingen die zich specialiseren in onderwijs aan nieuwkomers en pas-santen. En het gaat om *inhoudelijke* professionalisering, denk aan het ontwerpen van speciale curricula en het trainen van leerkrachten in het omgaan met grote verscheidenheid. Soortgelijke vragen spelen in andere publieke instellingen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de volkshuisvesting.

Voor de beleidswetenschap is de vraag '*de pluribus unum*': hoe houd je de samenleving een beetje bij elkaar? Op die vragen heeft de beleidswetenschap vaak weinig antwoord. Veel beleidswetenschappers beperken zich helaas tot discoursanalyses en onderzoeken vooral hoe er in beleidsstukken over vragen van migratie en integratie wordt *gesproken*. Dat levert hele kritische studies op over het publieke discours, maar biedt weinig inzicht in wat nu wel en niet *werkt* als het gaat om het oplossen van maatschappelijke vragen. Superdiversiteit roept belangrijke vragen op voor sociaal beleid. Hoe zorg je ervoor dat in buurten met een hoge verscheidenheid naar herkomst of met een grote doorstroming van bewoners toch een zekere mate van sociale cohesie bestaat? Wat werkt daarbij en wat niet? En wat betekent superdiversiteit voor de *civil society*: in hoeverre zijn verenigingen in staat om te gaan met een grote verscheidenheid en doorstroming onder hun leden? Is het vertrouwde Nederlandse verenigingsmodel nog wel geschikt voor het organiseren van sport en cultuur, of heb je daar andere institutionele vormen voor nodig? In 'klassieke' immigratielanden is de sportbeoefening bijvoorbeeld georganiseerd via scholen of op meer commerciële basis.

En voor publiek management is de vraag hoe scholen, zorginstellingen en grote uitvoeringsorganisaties beter kunnen worden toegesneden op de enorme verscheidenheid onder leerlingen, patiënten en cliënten. Wat vraagt superdiversiteit van het publieke leiderschap, van de interne cultuur en van de manier waarop men omgaat en communiceert met leerlingen, patiënten en cliënten? Vraagt dit bijvoorbeeld om een kleurenblinde aanpak, een meer op assimilatie gerichte aanpak, of juist het toelaten en erkennen van de vele culturele verschillen?⁴

Voor de organisatiewetenschap en het *human resource management* (HRM) spelen soortgelijke vragen. Hoe moeten publieke organisaties omgaan met de toenemende verscheidenheid op de werkvloer (Ashikali & Groeneveld, 2015)? Wat betekent dat voor het personeelsbeleid, voor de organisatiecultuur en voor de sociale samenhang binnen teams? Een hoge mate van verscheidenheid naar herkomst kan de

4. Zie hiervoor bijvoorbeeld Celeste et al. (2019).

communicatie op de werkvloer lastiger maken en leiden tot Babylonische spraakverwarringen. Hoe kun je de transactie- en communicatiekosten beperkt houden?

NAAR EEN 'MAATSCHAPPELIJKE BESTUURSKUNDE'

Meer aandacht voor maatschappelijke vragen

Het feit dat de bestuurskunde nog niet zo veel te bieden heeft aan bestuurders en beleidsmakers die proberen om migratie en superdiversiteit in goede banen te leiden, is vermoedelijk geen toeval. In de afgelopen vijftig jaar is de aandacht vooral uitgegaan naar institutionele en organisatorische vragen en is er minder aandacht geweest voor concrete maatschappelijke vraagstukken. Terecht constateert Noordeggraaf dat bestuurskundige veronachtzaming van maatschappelijke thema's niet enkel vraagt om een herinrichting van het bestuurskundige vakgebied, maar vooral ook om multidisciplinaire connecties met andere vakgebieden (Noordeggraaf, 2022, p. 73). Het vergroten van de maatschappelijke *impact* vergt volgens hem ook een andere werkwijze waarbij er uitwisseling en circulaire samenwerking is tussen het maatschappelijke en academische werk. Bestuurskunde kan vooral iets teweegbrengen in wisselwerking met de samenleving, met maatschappelijke problemen, partners en praktijken.

Dat vraagt om een meer maatschappelijke bestuurskunde. Daaronder verstaan we een bestuurskunde die onderzoek doet naar de wisselwerking tussen maatschappelijke vragen en het openbaar bestuur en daarbij ook gebruikmaakt van inzichten uit andere vakgebieden. Daarbij zijn de maatschappelijke vragen, en niet het openbaar bestuur, het vertrekpunt. Wat is er nodig om deze maatschappelijke opgaven in goede banen te leiden? Het kan zijn dat dit vraagt om overheidsinterventies, maar het is ook goed mogelijk dat sommige vragen beter kunnen worden opgelost door maatschappelijke partners of door semipublieke instellingen zoals woningcorporaties. Dat vraagt om een meer pragmatische agenda die, als vanzelf, eerder zal leiden tot *governance*-arrangementen dan tot inrichtingsvragen over het openbaar bestuur.

Zo'n maatschappelijke bestuurskunde kan multidisciplinaire aansluiting zoeken bij de beleidsociologie en daar een aanvulling op bieden. De beleidsociologie leert ons, bijvoorbeeld vanuit Putnams *bonding and bridging*-theorie, waarom beleid wel of niet goed aansluit bij de sociale realiteit van specifieke groepen. Maatschappelijke bestuurskunde zou vanuit Moore's 'publieke waardecreatie' kunnen leren welke beleidsinterventies wel en niet effectief en legitiem zijn om vanuit organisaties sociale doelen te realiseren binnen zeer diverse gemeenschappen. De huidige migratiesamenleving vraagt bijvoorbeeld om nieuwe vormen van besturen tussen netwerken van organisaties op verschillende lokale en nationale niveaus.

Meer inzicht in mechanismen

Maatschappelijke bestuurskunde kan ook bijdragen door maatschappelijke meerwaarde op verschillende beleidsniveaus beter zichtbaar en meetbaar te maken. Daarom gaan we hier apart op in. Vaak blijft kwalitatief bestuurskundig onderzoek beperkt tot discoursanalyse of blijft het steken op casusniveau, waardoor bevindingen sterk contextafhankelijk en slecht te generaliseren zijn. Meta-analyse van casuonderzoek en voortbouwen op beleids-sociologisch of sociaalgeografisch veldwerk kan bijvoorbeeld meer inzicht geven in verschillende soorten werkzame mechanismen (Galster, 2012).

Ten eerste de *sociaal-interactieve* mechanismen, die erop zijn gericht de contacten tussen inwoners uit verschillende bevolkingsgroepen te versterken. Ten tweede de *institutionele* mechanismen, die zich richten op hoe instellingen zoals bibliotheken, corporaties en opbouwwerk kunnen bijdragen aan meer samenhang. Als derde de *culturele* mechanismen, die tonen hoe lokale identiteiten bijdragen aan sociale samenhang. En ten vierde *fysieke* factoren, zoals het bouwen van huizen en de inrichting van de publieke ruimte.

Onderzoeksvormen die meer inzicht geven in relevante contextfactoren zijn actie-onderzoek, leernetwerken of *living labs*. Het ontwikkelen en testen van nieuwe oplossingen en werkwijzen in de context waarin professionals ze gaan toepassen, is een generatieve vorm van experimenteren (Ansell & Bartenberger, 2016). Juist voor complexe problematiek waarvoor geen bewezen beleidsoplossingen bestaan, zoals samenleven in verscheidenheid, zijn *living labs* van meerwaarde. Met *living labs* kunnen gemeenten passend sociaal beleid ontwikkelen op wijk- of buurtniveau waar zich problemen voordoen, aldus Dekker & Bokhorst (2020, p. 10): 'Een belangrijke uitdaging blijft om van experimenten tot duurzaam beleid te komen. Het blijkt lastig om de geleerde lessen en succesfactoren uit individuele projecten op te schalen naar structurele aanpakken in lokaal of regionaal beleid. Beleidsaandacht verslapt vaak als de ergste problemen verholpen zijn of de pilotfase met bijbehorende financiering voorbij is. Door stedelijke beleidsexperimenten te evalueren op basis van condities waaronder de interventie is ontwikkeld en functioneert en zo de mogelijkheden tot opschalen te onderzoeken, kunnen gemeenten binnen gedecentraliseerde beleidsdomeinen een katalysatorfunctie vervullen bij de ontwikkeling van nieuw beleid.'

Meer kennis over effectieve beleidsinterventies

Maatschappelijke bestuurskunde zou voor het vraagstuk van superdiversiteit en sociale cohesie kunnen onderzoeken hoe bestuurders op verschillende beleidsniveaus samenleven in verscheidenheid kunnen stimuleren door te streven naar

evenwicht tussen doelen, middelen en omgevingssteun. Waar slagen bestuurders erin om sociale samenhang te versterken door samen met legitimiteitsgemeenschappen sociale doelen te realiseren? Wat zijn kritische succes- en faalfactoren bij co-creatie van publieke waarden? En in hoeverre kan de bestuurskunde vanuit individuele casusanalyse komen tot meta-analyse van patronen en mechanismen?

In het gemeentelijk beleid is er tegenwoordig de nodige aandacht voor samenlevingsvraagstukken in buurten tussen verschillende groepen. Van Breugel (2020b) bespreekt in haar promotieonderzoek verschillen en overeenkomsten in het integratiebeleid van zestien Nederlandse gemeenten. Nadat het integratiebeleid in de jaren 2000 in veel gemeenten was afgebouwd, zijn gemeenten naar aanleiding van de vluchtelingen crisis weer een actief integratiebeleid gaan voeren. Sommige gemeenten konden hierbij teruggrijpen op bestaande beleidskaders voor diversiteits- of participatiebeleid. Vaak betrof dit *gemainstreamd* beleid (gericht op alle burgers). In dit beleid is naast sociaaleconomische integratie ook aandacht voor sociale binding tussen bevolkingsgroepen (Van Breugel, 2020a). Wat deze aandacht voor sociale binding heeft opgeleverd en welke lokale aanpakken effectief zijn, leert het onderzoek helaas niet. Als er al voortgangsrapportages verschijnen, zijn die vaak geschreven op basis van zelfrapportage van betrokkenen. Maatschappelijke bestuurskunde kan een bijdrage leveren aan onafhankelijke en kritische beleids-evaluatie en zo lokale bestuurders meer kennis bieden over wat wel en niet werkt in de praktijk.

MEER SOCIALE SAMENHANG IN SUPERDIVERSE BUURTEN: WAT WERKT?

Hoe zou het openbaar bestuur om kunnen gaan met de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven rond superdiversiteit en sociale cohesie? Welke inzichten uit de bestuurswetenschap en de beleidssociologie zijn daarbij behulpzaam? Op basis van recent werk van de WRR formuleren we een bestuurlijke agenda voor het versterken van sociale samenhang in zeer diverse gemeenten, wijken en instellingen. Deze kan als illustratie dienen van het soort onderzoeksvragen die leidend kunnen zijn voor een meer maatschappelijke bestuurskunde.

Sociale interactie versterken

In de stedenverkenning *De wereld in een stad* heeft de WRR lessen verzameld uit onderzoeken naar de ervaringen van andere Europese steden in de omgang met een toenemende verscheidenheid (Engbersen & Scholten, 2018). De sociale problemen zijn soms van een andere orde en ook de bestuurlijke schaal verschilt. Toch valt op dat veel Europese steden met dezelfde problemen worstelen en dat er geen simpele oplossingen bestaan. In alle steden is er een patroon van *trial-and-error* en zijn er pogingen om via kleinschalige lokale initiatieven het sociale contact tussen

bewoners te bevorderen. Ook in Nederland zijn veel van dergelijke initiatieven ondernomen. Deze lijken het meest succesvol te zijn wanneer ze uitgaan van gemeenschappelijke doelen of interesses. Een kanttekening hierbij is, opnieuw, dat er weinig degelijk evaluatieonderzoek naar deze initiatieven is gedaan (Gijsberts & Dagevos, 2007). Vrijwel overal, in binnen- en buitenland, ontbreekt het aan goede effectstudies en beleidsevaluaties, waardoor het zeer lastig is om het kaf van het koren te scheiden (WRR, 2020, p. 164).

Uit de spaarzame, vaak weinig systematische, Britse evaluaties komen drie relevante inzichten naar voren. Ten eerste bleek het faciliteren van interculturele contacten op lokaal niveau enig positief effect te hebben op het vergroten van wederzijds begrip en het verminderen van stereotypen. Een lokale interculturele aanpak heeft wel enig positief effect, maar men moet er geen grote verwachtingen van hebben. Ten tweede bleek dat een nationaal discours dat bepaalde minderheden, zoals moslims of Midden- en Oost-Europeanen, stigmatiseerde en uitsloot, een effectieve lokale aanpak ondermijnde. Voor een effectieve lokale, pragmatische aanpak helpt het als de nationale overheid bijdraagt aan een discours over de 'nationale identiteit' dat open en inclusief is. Ten derde suggereert het onderzoek dat het bevorderen van lokale contacten gepaard moet gaan met een aanpak van structurele ongelijkheden, zoals economische ongelijkheid en discriminatie. Een pragmatische aanpak gericht op lokale contacten is geen panacee, maar moet onderdeel zijn van een breder beleid. Losse initiatieven zonder overkoepelend plan leveren weinig op (WRR, 2020, p.165).

Belangrijk voor professionals die in de wijk aan de slag gaan met opgaven zoals veiligheid of leefbaarheid is vooral dat zij kennis hebben van het sociale weefsel van een buurt, van de verscheidenheid van de bewonerspopulatie en van de in- en uitstroom van bewoners (Custers, 2021; Doff & Snel, 2022). Sociaal werkers vormen de oren en ogen van de wijk en kunnen bewoners stimuleren om initiatieven te ontwikkelen, of gebruik te maken van de bestaande sociaal-fysieke infrastructuur. Volgens onderzoekers van Movisie vraagt samenlevingsopbouw om een actieve rol van professionals bij het benutten van de hulpbronnen in de wijk en het realiseren van de contacten tussen bewoners. Vaak staan schroom en verlegenheid spontane contacten tussen bewoners in de weg, zeker in een superdiverse samenleving (Engberts & Bijl, 2020).

Het belang van goede semipublieke voorzieningen

Veel onderzoek laat zien dat (semi)publieke voorzieningen de sociale veerkracht van een buurt versterken (WRR, 2005; Sanders & Dautzenberg, 2010; Völker et al., 2007; Blokland, 2009; Klinenberg, 2018). In buurten met een hoog voorzieningenniveau is het gemeenschapsgevoel groter en zijn er meer sociale contacten tussen

bewoners (Völker et al., 2007; Kleinhans & Bolt, 2010). Dan gaat het om voorzieningen als scholen, sportvelden, speeltuintjes, winkels en buurtcentra. Ook draagt een goede sociaal-fysieke infrastructuur bij aan het ontstaan van vruchtbare burgerinitiatieven. Van der Zwaard & Specht (2013, p. 5) spreken van plekken waar 'publieke vertrouwdheid kan ontstaan waardoor onderlinge vooroordelen doorbroken kunnen worden en mensen weten wat ze aan elkaar hebben'. Openbare bibliotheken kunnen een bron zijn van alledaagse ontmoetingen, die ertoe bijdragen dat mensen zich meer thuis voelen in hun zeer diverse buurt (Klinenberg, 2018). Ook culturele instellingen, zoals Theater Dakota in Den Haag Zuidwest, kunnen bijdragen aan publieke familiariteit en leiden tot iets verdergaande en langduriger contacten mits het programma voldoende inclusief is.

Versterken van lokale identiteiten

Voor het versterken van de saamhorigheid binnen wijken of gemeenten kan het zinvol zijn om in te zetten op het versterken van lokale identiteiten. Onderzoek van I&O Research (2019) laat zien dat veel inwoners van Nederland zich sterk verbonden voelen met hun woonplaats, provincie of regio. In de provincies Friesland, Groningen en Limburg voelen inwoners zich zelfs meer verbonden met hun provincie dan met Nederland, en in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht voelen inwoners zich juist sterk verbonden met hun woonplaats. Volgens de onderzoekers komt dat doordat de grote steden in deze provincies veel uitstraling hebben.

Diverse studies laten zien dat jongeren met een migratieachtergrond in Rotterdam (Van Bochove et al., 2009) en Amsterdam (Van der Welle & Mamadouh, 2009; Van der Welle, 2011) zich meer Rotterdammer of Amsterdammer voelen dan Nederlander. Respondenten gaven hierbij aan dat het interculturele karakter van deze steden ertoe bijdraagt dat zij zich meer verbonden voelen met hun stad. Die verbondenheid geldt minder voor 'het Nederlandschap' – omdat Nederlander zijn volgens de participanten wijst op hier geboren en getogen zijn, en je Nederlander voelen betrekking heeft op de acceptatie van andere inwoners, waarbij uiterlijke kenmerken vaak een rol spelen (Van der Welle, 2011).

CONCLUSIE

Nederland is een migratiesamenleving met in steeds meer gemeenten een grote verscheidenheid aan herkomstgroepen. Weinig bestuurskundigen houden zich bezig met het belangrijke maatschappelijk vraagstuk van samenleven in verscheidenheid. Er verschijnen wel discoursanalyses en casusstudies, maar bestuurskundigen hebben beleidsmakers nog niet veel te bieden als het gaat om concrete vragen hoe je zo'n zeer diverse samenleving moet besturen. Bestuurskundigen doen

onderzoek naar *mainstreaming* en *multi-level governance*, maar hebben nog weinig oog voor de maatschappelijke opgaven die toenemende verscheidenheid meebrengt voor lokale overheden en publieke organisaties.

Op het niveau van gemeenten, wijken en instellingen is er weinig kennis over welke beleidsinterventies bijdragen aan het versterken van sociale samenhang in zeer diverse wijken en buurten. Er is behoefte aan onafhankelijke en kritische beleidsevaluatie van de miljoenenprogramma's die overheden optuigen om de leefbaarheid en veiligheid van zeer diverse wijken te versterken.

Een meer maatschappelijke bestuurskunde kan ook bijdragen door methoden te ontwikkelen om maatschappelijke meerwaarde zichtbaar en meetbaar te maken. Door meta-analyse van casuonderzoek en voortbouwen op beleids-sociologisch of sociaalgeografisch veldwerk kan een maatschappelijke bestuurskunde bestuurders beter inzicht geven in welke sociale, institutionele en culturele mechanismen onder welke voorwaarden kunnen werken. Maatschappelijke bestuurskunde kan kennis aandragen hoe gemeenten en andere organisaties sociale interactie en eigenaarschap van bewoners kunnen stimuleren, hoe ze kunnen investeren in goede publieke voorzieningen en hoe ze lokale identiteiten kunnen stimuleren. Zo kan de bestuurskunde als discipline belangrijke kennis aandragen en daarmee een bijdrage leveren aan het vreedzaam samenleven van alle burgers in de hedendaagse migratiesamenleving.

REFERENTIES

- Abascal, M., & Baldassarri, D. (2015). Love thy neighbor? Ethnoracial diversity and trust reexamined. *American Journal of Sociology*, 121(3), 722-782.
- Ansell, C.K., & Bartenberger, M. (2016). Varieties of experimentalism. *Ecological Economics*, 130, 64-73.
- Ashikali, T.S., & Groeneveld, S.M. (2015). Diversity management in public organizations and its effect on employees' affective commitment. The role of transformational leadership and the inclusiveness of the organizational culture. *Review of Public Personnel Administration*, 35(2), 146-168.
- Ashikali, T.S., Groeneveld, S.M., & Ritz, A. (2021). Managing a diverse workforce. In P. Leisink, L.B. Andersen, G.A. Brewer, C.B. Jacobsen, E. Knies, & W. Vandenabeele (Red.), *Managing for Public Service Performance: How People and Values Make a Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Blokland, T. (2009). Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij*, 36(3), 183-191.
- Blokland, T. (2017). *Community as urban practice*. Malden (Ma): Polity Press.
- Custers, G. (2021). www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/publicaties/de-herverdeelde-stad-verandering-in-de-bevolkingssamenstelling-van-rotterdam-zuid/.
- Dekker, R. & Bokhorst, M. (2020) Decentraliseren en experimenteren. De ontwikkeling van sociaal beleid voor asielmigranten door gemeenten. *Bestuurskunde* 3. doi: 10.5553/Bk/092733872020029003001.
- Dinesen, P.T., Schaeffer, M., & Sønderskov, K.M. (2020). 'Ethnic diversity and social trust: A narrative and meta-analytical review'. *Annual Review of Political Science*, 23, 441-465.

- Doff, W., & Snel, E. (2022). www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/publicaties/gedeelde-ruimte-op-zuid-hoe-verschillende-sociale-groepen-de-stad-gebruiken-beleven-en-waar-deren/.
- Engberts, M., & Bijl, R. (Red.), (2020). *Wij in de wijk. Werken aan de sociale samenhang in buurten en wijken*, Utrecht: Movisie, beschikbaar op: www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-03/Wij-in-de-wijk.pdf.
- Engbersen, G., Leerkes, A., Scholten, P., & Snel, E. (2017). The intra-EU mobility regime: Differentiation, stratification and contradictions. *Migration Studies*, 5(3), 337-355. <https://doi.org/10.1093/migration/mnx044>.
- Engbersen, G., & Scholten, P. (2018). De wereld in een stad: Migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa. *WRR-verkenning*, nr. 39, Den Haag: WRR.
- Galster, G.C. (2012). The mechanism(s) of neighbourhood effects: theory, evidence, and policy implications. In M. van Ham, D. Manley, L. Simpson, N. Bailey, & D. Maclennan (Red.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (pp. 23-56). Dordrecht: Springer.
- Gijsberts, M., & Dagevos, J. (Red.), (2007). *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Glas, I., Jennissen, R., & Engbersen, G. (2021). Estimating Diversity Effects in the Neighborhood: On the Role of Ethnic Diversity and Out-group Size and their Associations with Neighborhood Cohesion and Fear of Crime. *Social Indicators Research*, 158, 1-22. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02704-9>.
- I&O Research (2019). *Regio & provinciegevoel*. Onderzoek onder de Nederlandse bevolking in opdracht van NOS, Amsterdam: I&O Research.
- Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland. *WRR-Verkenning*, nr. 38, Den Haag.
- Jennissen, R., & Glas, I. (2020). Buurtverhoudingen onder druk door diversiteit en korte woonduur? *Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving*, (36)8, 5-7.
- Kleinhans, R., & Bolt, G. (2010). *Vertrouwen houden in de buurt. Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*. Den Haag: Nicis Institute.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people. How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. New York, NY: Crown.
- Koopmans, R., Lancee, B., & Schaeffer, M. (Red.), (2015). *Social cohesion and immigration in Europe and North America. Mechanisms, conditions and causality*. New York: Routledge.
- NIDI & CBS (2021). *Eindrapport Verkenning Bevolking 2050*, Den Haag. <https://publ.nidi.nl/output/2021/nidi-cbs-2021-bevolking-2050-in-beeld.pdf>.
- Noordegraaf, M. (2022). Maatschappelijke impact maken? *Bestuurskunde*, 31.
- Putnam, R.D. (2007). E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174.
- Sanders, F.C., & Dautzenberg, M. (2010). Ontmoetingsplekken, fundament voor 'houdbare wijken'. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 5, 43-47.
- Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283-302.
- Scholten, P., Van Ostaijen, M., Engbersen, G., & Snel, E. (2018). Multilevel governance from below: How Dutch cities respond to intra-EU mobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 2011-2033. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341707>.
- Van Bochove, M., Rusinovic, K., & Engbersen, G. (2009). *De stad en staat van de burger. Het stadsburgerschap van de allochtone middenklasse*, Den Haag: Nicis Institute.
- Van Breugel, I. (2020a). Van diversiteitsagenda's tot participatietrajecten. *Bestuurskunde*, 3. www.academia.edu/76776333/Van_diversiteitsagendas_tot_participatietrajecten.
- Van Breugel, I. (2020b). *Mainstreaming Integration Governance. Proxies and taboos in a contested policy*. Dissertatie EUR.
- Van der Meer, T., & Tolsma, J. (2014). Ethnic Diversity and Its Effects on Social Capital. *Annual Review of Sociology*, 40, 459-478.

- Van der Welle, I. (2011). *Flexibele burgers? Amsterdamse jongvolwassenen over lokale en nationale identiteiten*. [Proefschrift, Amsterdam]. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Van der Welle, I., & Mamadouh, V. (2009). Territoriale identiteiten en de identificatie strategieën van Amsterdamse jongvolwassenen van buitenlandse afkomst: over evenwichtskunstenaars en kleurbekenners. *Migrantenstudies* (25)1, 24-41.
- Van der Zwaard, J., & Specht, M. (2013). *Betrokken burgers & betrouwbare overheid. Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*. Rotterdam: EUR/Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- Völker, B., Flap, H., & Lindenberg, S. (2007). When Are Neighbourhoods Communities? Community in Dutch Neighbourhoods. *European Sociological Review*, 23(1), 99-114.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. WRR-rapport, nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020). *Samenleven in verscheidenheid: Beleid voor de migratiesamenleving*. WRR-rapport, nr. 103. Den Haag: WRR.