

De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave

De WRR-verkenning 'De nieuwe verscheidenheid' laat zien hoe divers Nederland geworden is, hoe lastig dat soms is voor burgers en hoe deze diversiteit verschilt van plaats tot plaats. Wat betekent dat voor het beleid van onze gemeenten?

**MEIKE BOKHORST, MARK BOVENS, GODFRIED ENGBERSEN
& ROEL JENNISSEN**

Auteurs van de WRR-verkenning 'De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland'

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar ons land, voornamelijk uit voormalig Nederlands-Indië, Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen. Inmiddels is de situatie anders.¹ De huidige populatie met een migratieachtergrond is niet alleen groter, maar ook veel diverser geworden.² Slechts een minderheid behoort tot deze 'klassieke' groepen, terwijl een meerderheid wortels heeft in andere landen, waaronder Polen, Bulgarije, Syrië, Duitsland, India en China. In 2017 waren de inwoners van Nederland afkomstig uit 223 verschillende herkomstlanden.

Deze toegenomen verscheidenheid naar herkomst onder de Nederlandse bevolking zal de komende decennia verder stijgen en nieuwe maatschappelijke uitdagingen met zich meebrengen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale cohesie. In buurten met veel verscheidenheid oordelen bewoners minder positief over de verhoudingen in hun buurt en voelen zij zich minder thuis. Dat geldt ook voor personen met een migratieachtergrond.

Deze bevindingen zijn beschreven in de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Deze verkenning analyseert de veranderingen in de samenstelling van de Nederlandse bevolking en laat zien hoe verscheidenheid naar herkomst verschillend uitwerkt tussen en binnen Nederlandse gemeenten. In dit artikel lichten wij een aantal uitkomsten toe en gaan wij nader in op de beleidsopgaven voor verschillende typen gemeenten.

De toenemende verscheidenheid naar herkomst

Het aantal inwoners van Nederland met een migratieachtergrond is gestegen van 9,2% in 1972 tot 22,1% in 2016. Deze groep wordt bovendien steeds diverser. Tegenwoordig valt nog maar een derde onder de klassieke migrantengroepen, terwijl twee derde uit een breed palet van andere herkomstlanden komt.

Beleidsmakers en onderzoekers zien deze toegenomen verscheidenheid naar herkomst

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

vaak over het hoofd. In beleidsstukken en studies over migratie en integratie domineren nog altijd de klassieke migrantengroepen – Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers –, soms aangevuld met enkele vluchtelingengroepen en Poolse arbeidsmigranten. Ook keert het zeer algemene onderscheid tussen ‘westerse’ en ‘niet-westerse’ migranten vaak terug in beleidspublicaties.

Beleidsmakers en onderzoekers zien de toegenomen verscheidenheid naar herkomst vaak over het hoofd

De WRR-verkenning pleit voor een wisseling van perspectief op migratie en integratie. Het is noodzakelijk om afscheid te nemen van de oude lenzen waarmee vraagstukken rond migratie en integratie worden waargenomen.

Want wie kijkt vanuit het gastarbeidersperspectief of met een postkoloniale bril neemt vooral de traditionele migrantengroepen waar en de slecht onderbouwde verzamelcategorieën ‘westerse’ en ‘overig niet-westerse’. Dat is weergegeven in de linkercirkel in figuur 1. Maar wie die oude kaders loslaat, krijgt oog voor een veelheid aan andere groepen, zoals weergegeven in de rechtercirkel.

Grote verschillen tussen gemeenten

De toegenomen verscheidenheid neemt in Nederland verschillende vormen aan. We hebben daarom berekend hoe groot de diversiteit naar herkomst is in Nederlandse gemeenten. Daartoe hebben we eerst alle inwoners van Nederland onderverdeeld in achttien verschillende herkomstgroepen. De grootste land van herkomst is uiteraard ‘Nederland’. Bijna 80% van de bevolking valt onder deze herkomstgroep. Daarnaast onderscheiden we zeventien andere herkomstgroepen, zoals ‘Turkije’, ‘Marokko’, ‘Angelsaksische landen’, ‘Arabische landen’, ‘Sub-Sahara Afrika’, ‘Zuid-Azië’ etc.

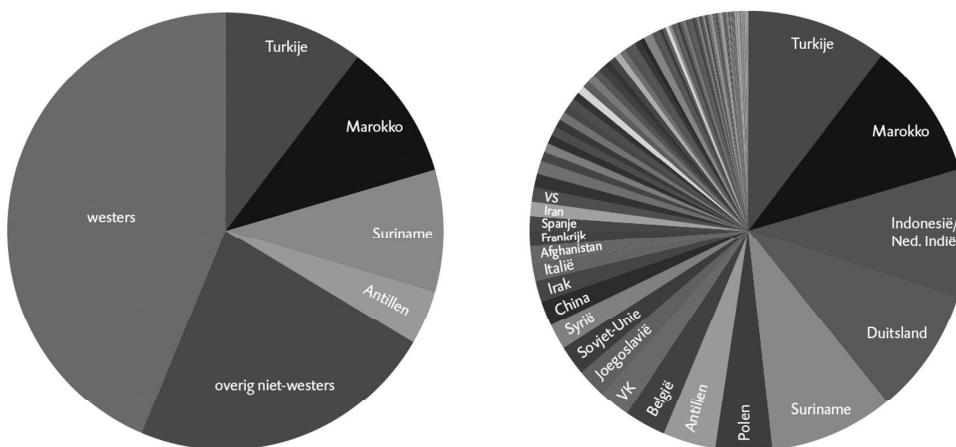
Figuur 1.

Twee manieren om personen in Nederland met een migratieachtergrond waar te nemen (1 januari 2017)

Gastarbeiders- en postkoloniaal perspectief

Diversiteitsperspectief

© WRR 2018. Bron: CBS



Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

Vervolgens hebben we voor Nederlandse buurten, gemeenten en regio's een diversiteitsindex berekend, de zogenaamde Herfindahl-Hirschman-Index (HHI). Dat is een maat tussen 0 en 1 die aangeeft hoe groot de kans is dat twee willekeurig gekozen personen uit het betreffende gebied tot verschillende herkomstgroepen behoren. Hoe hoger de index, hoe groter die kans. Een lage HHI duidt dus op grote homogeniteit, een hoge HHI op heterogeniteit.

In Nederland woont ruim twee derde van alle inwoners in een gemeente waar de kans dat twee inwoners tot verschillende herkomstgroepen behoren ongeveer één op drie of hoger is. In de drie grootste steden van Nederland is de kans zelfs meer dan twee op drie. Een aanzienlijke verscheidenheid naar herkomst is dus een alledaagse realiteit voor een groot deel van Nederlandse samenleving. Wel bestaan er diepgaande verschillen in de aard van de diversiteit tussen gemeenten. Zo onderscheiden we, naast 'gemiddelde Nederlandse gemeenten' zoals Oegstgeest, Soest, Huizen, Weert, Oosterhout of Heerhugowaard, acht soorten gemeenten:

Meerderheid-minderheden-steden

Dit zijn de drie grote Hollandse steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In deze drie 'superdiverse' steden heeft de meerderheid van de inwoners inmiddels een migratieachtergrond. Het aantal verschillende herkomstlanden is er bijzonder groot.

Voorsteden

In de meeste voorsteden van de drie superdiverse steden is het aantal herkomstgroepen inmiddels erg groot. Ook deze steden zijn zeer divers, al heeft de meerderheid van de bevolking er nog een Nederlandse achtergrond. Voorbeelden van deze gemeenten zijn Diemen, Rijswijk en Schiedam.

Grootstedelijke provinciegemeenten

Ook andere voor Nederlandse begrippen grote steden, zoals Utrecht, Haarlem, Dordrecht,

Tilburg, Nijmegen of Enschede, kennen een behoorlijk hoge diversiteit. Het aandeel personen met een Nederlandse achtergrond is echter een stuk groter dan in de drie grootste steden en de meeste voorsteden.

Middelgrote gemeenten met een specifieke grote minderheidsgroep

Deze gemeenten kenmerken zich juist door de aanwezigheid van één grote niet-Europese/Angelsaksische minderheidsgroep onder hun bevolking. Dat is vaak het gevolg van de werving van gastarbeiders in een bepaald herkomstland, zoals de Marokkaanse arbeiders in Gouda. Leerdam en Almelo hebben, na Schiedam, procentueel de meeste inwoners met een Turkse achtergrond. Den Helder en Delfzijl zijn voorbeelden van gemeenten met relatief veel Antillianen.

Expatgemeenten

Deze gemeenten kennen een grote verscheidenheid aan herkomstlanden, uit alle delen van de wereld. Voorbeelden van typische expatgemeenten zijn Amstelveen, Wassenaar, Voorschoten en Wageningen.

Tuinbouwgemeenten

De omvangrijke horticultuur in deze gemeenten heeft ervoor gezorgd dat er veel personen met een Poolse of Bulgaarse achtergrond wonen. Dit leidt ertoe dat deze gemeenten een relatief hoge mate van diversiteit hebben. Gemeenten die we onder deze categorie kunnen scharen zijn Westland, Zundert, Zeewolde en Horst aan de Maas.

Grensgemeenten

Vanzelfsprekend zijn het in de grensgemeenten vooral inwoners met een Duitse of Belgische achtergrond die zorgen voor een hoge mate van diversiteit. Voorbeelden zijn Vaals, Kerkrade, Baarle-Nassau en Terneuzen.

Homogene gemeenten

Ofschoon de diversiteit naar herkomst de af-

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

gelopen decennia behoorlijk is toegenomen, woonden in 2015 nog steeds 3,2 miljoen mensen (19% van de totale bevolking) in een gemeente waar meer dan 90% van de inwoners een Nederlandse achtergrond had.

Voorbeelden van zeer homogene gemeenten zijn Zederik, Twenterand, Renswoude, Borger-Odoorn, Kollummerland en Nieuw-kruisland, Loppersum en Goeree-Overflakkee. De drie meest homogene gemeenten van Nederland zijn: Urk, Staphorst en Grootegast.

Gevolgen voor sociale cohesie

In de verkenning is niet alleen geprobeerd om die nieuwe verscheidenheid in kaart te brengen, maar ook om stil te staan bij de gevolgen voor de sociale samenhang. Weten burgers om te gaan met de nieuwe verscheidenheid of wordt het samenleven ingewikkelder? In meer academische termen: wat is de relatie tussen de nieuwe verscheidenheid en sociale cohesie?

Om die vraag te beantwoorden zijn drie aspecten van de relatie tussen diversiteit naar herkomst en sociale cohesie onderzocht: (1) sociaal kapitaal, in het bijzonder de cohesie in de buurt; (2) verliesgevoelens, in het bijzonder verlies van 'thuis'; en (3) sociale onveiligheid, waaronder delinquentie en gevoelens van onveiligheid. Het aspect van sociaal kapitaal handelt over het vermogen van mensen om samen te leven en samen te werken. Het aspect van verliesgevoelens richt de aandacht op de emotionele reacties van mensen op het wegvallen van houvast. En het aspect van sociale veiligheid vraagt vooral aandacht voor veranderingen in sociale controle.

Het onderzoek op deze terreinen laat geen eenduidig beeld zien. Buurten waarin de verscheidenheid naar herkomst groot is, scoren over het algemeen niet lager op algemeen vertrouwen, het doen van vrijwilligerswerk of het verrichten van mantelzorg, maar scoren wel lager op de verhoudingen in de buurt tussen bepaalde herkomstgroepen. In zulke buurten hebben die groepen minder vaak contact met

elkaar, beoordelen ze het contact minder positief, en oordelen zij negatiever over de leefomgeving.

In zulke diverse wijken wonen echter relatief vaak veel lager opgeleiden en werklozen. Uit sommige onderzoeken blijkt dit een grote invloed te hebben op de buurtverhoudingen dan diversiteit. Als het gaat om andere indicatoren van sociale cohesie, zoals de veiligheid in de buurt, is er nog nauwelijks Nederlands onderzoek gedaan naar het verband met diversiteit.

In ons eigen onderzoek hebben we gekeken naar drie aspecten van sociale cohesie, namelijk buurtcohesie, thuisgevoelens en sociale veiligheid. We vonden het volgende:

- ▶ In buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, beoordelen de bewoners de buurtverhoudingen als minder cohesief, voelen de bewoners zich minder thuis, en voelen zij zich ook onveiliger. In tegenstelling tot eerder Nederlands onderzoek vinden wij op deze indicatoren voor cohesie een sterker verband met de diversiteit van de buurt dan met de individuele kenmerken van de bewoners in die buurt, zoals hun inkomen of opleidingsniveau.
- ▶ In gemeenten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, is de kans om geregistreerd te staan als dader van een delict groter dan in gemeenten waar de verscheidenheid naar herkomst lager is. Er is echter een plafond aan dit effect. Boven een bepaald niveau aan verscheidenheid neemt die kans niet verder toe. Er bestaat hier bijvoorbeeld geen verschil tussen zeer diverse gemeenten als Rotterdam of Den Haag en gematigd diverse gemeenten als Gorinchem of Helmond.

De bovenstaande verbanden zijn het sterkst bij de middengroepen. Vooral zij beoordelen de buurtverhoudingen als slechter bij een hogere diversiteit. Een mogelijke verklaring is dat de lagere inkomens wellicht meer ervaring

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

hebben met de realiteit van een grote verscheidenheid in hun buurt, terwijl de hogere inkomens meer mogelijkheden hebben om zich te vestigen waar zij willen. Voor middengroepen kan ook gelden dat zij zich sneller bedreigd voelen omdat zij meer te verliezen hebben.

Beleidsopgave voor gemeenten

De grote verscheidenheid naar herkomst heeft een structureel karakter. Ook als er vanaf vandaag geen enkele immigrant meer bij zou komen, blijft de verscheidenheid naar herkomst onder de bevolking de komende decennia nog toenemen, vanwege verschillen in geboorten- en sterftecijfers. Beleid dat blijft uitgaan van de klassieke migrantengroepen zal minder effectief zijn, omdat dit niet goed aansluit op die veranderende werkelijkheid. Want het gaat niet alleen om de integratie van de traditionele migrantengroepen, maar ook om hoe we het samenleven van een veelheid van groepen kunnen vormgeven. Dat is de nieuwe realiteit van verscheidenheid die we onder ogen moeten zien.

Voor de middenklasse beoordeelt de verhoudingen als slechter als veel buurtbewoners uit verschillende herkomstlanden komen

De nieuwe verscheidenheid leidt tot nieuwe beleidsopgaven op het terrein van integratie en samenleven. Deze beleidsopgaven verschillen per type gemeente. Vandaar ook dat wij een grotere regierol bepleiten voor gemeenten als het gaat om integratie- en samenlevingsvraagstukken. Wij geven enkele voorbeelden van de verschillende beleidsopgaven:

- ▶ In de *drie grote steden* vraagt de stedelijke arbeidsmarkt om het werven van specifieke migrantengroepen om te voorzien in lacunes, zoals ondernemers, hightech-kennisswerkers en EU-arbeidsmigranten. Instituties in de grote stad moeten om kunnen gaan met de permanente komst van steeds wisselende groepen. Daarnaast wonen in grote steden ook migrantengroepen die laagopgeleid en werkloos zijn en het Nederlands niet goed beheersen. Deze groepen kenmerken zich door geringe burgerparticipatie en een gering algemeen vertrouwen. Het verbeteren van hun maatschappelijke positie, in het bijzonder hun onderwijs- en arbeidsmarktkwalificaties, zal bijdragen aan het versterken van de sociale cohesie. Een dergelijk beleid kan ook een ruimtelijke component hebben, zoals het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Een centrale aanname van dit programma is dat een versterking van de sociaaleconomische positie van bewoners in belangrijke mate bijdraagt aan de kwaliteit van het samenleven.
- ▶ *Voorsteden* of randgemeenten dienen vaak als overloopgebieden voor grote steden. Een deel van de integratie- en samenlevingsvraagstukken uit de nabijgelegen grote stad speelt ook in deze gemeenten. Voor hun beleid en voorzieningen zijn ze echter sterk afhankelijk van samenwerking met de buurgemeenten.
- ▶ In *middelgrote gemeenten met een specifieke grote minderheidsgroep* richtte het beleid zich van oudsher vooral op deze grote groepen. Deze benadering is de afgelopen jaren afgebouwd, onder meer vanwege de mogelijk averechtse effecten van doelgroepenbeleid. Er zou een stigmatiserende werking van uitgaan die nadelig is voor de betrokken groepen en voor de gemeente zelf. Het blijft niettemin van belang om een juiste balans te vinden tussen algemeen

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

beleid en maatwerk voor specifieke groepen.

- ▶ In *expatgemeenten* kan de hoge mobiliteit onder expats afbreuk doen aan sociale cohesie en een gevoel van vluchtigheid bevorderen onder de bevolking. Veel expats verblijven tijdelijk in Nederland en sturen hun kinderen naar internationale scholen. Dit vraagt om een benadering van expats die zowel tijdelijkheid faciliteert als mogelijkheden creëert voor een meer duurzame inpassing in de lokale samenleving.
- ▶ Een belangrijke opgave voor *tuinbouwgemeenten* is het omgaan met de tijdelijke aanwezigheid van arbeidsmigranten. In veel gevallen is sprake van ongekende tijdelijkheid omdat het vaak onduidelijk is hoelang migranten blijven. Dat vraagt om beleid dat faciliteiten biedt aan migranten die tijdelijk verblijven én faciliteiten voor migranten voor wie een grotere mate van inpassing in de lokale samenleving voor de hand ligt.

- ▶ Een deel van de migranten in *grensgemeenten* zijn in feite 'internationale forensen'. Ze wonen weliswaar in Nederland, maar ze werken in Duitsland of België. Ook nemen ze daar aan het verenigingsleven deel, doen ze daar hun boodschappen en doen ze er hun kinderen naar school. Dit heeft gevolgen voor de sociale cohesie en het langs elkaar heen leven van bevolkingsgroepen. Beleid dat internationale economische en culturele samenwerking in de regio faciliteert, zou ertoe kunnen leiden dat er langzamerhand ook (weer) een grensoverstijgende identiteit ontstaat. Uiteindelijk zou dit erin kunnen resulteren dat bevolkingsgroepen minder met de ruggen naar elkaar toe staan.

De bovenstaande beleidsopgaven laten zien dat inwoners, overheden en organisaties toegerust moeten zijn op het omgaan met een toegenomen verscheidenheid naar herkomst onder de Nederlandse bevolking. Een goede toerusting kan het samenleven van groepen vergemakkelijken.

Noten

1 Artikel op basis van samenvatting van de WRR-verkenning: Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst & M. Bovens (2018), *De nieuwe*

verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

2 Onder mensen met een migratieachtergrond verstaan we in deze verkenning: mensen van wie minimaal één ouder is geboren in het buitenland.