

# Multiculturalisme en Planningsbeleid

*Een vergelijkende studie naar Canadees en Nederlands planningsbeleid ten aanzien van culturele diversiteit*

Naam: Mena Kamstra  
Studentnummer: 2413361  
Vak: Individuele schrijfo opdracht  
Faculteit: Ruimtelijke Wetenschappen  
Opleiding: Sociale Planologie  
Docent: Dr. F. Niekerk  
Datum: 03-07-2013



**rijksuniversiteit  
 groningen**

## Voorwoord

Deze individuele schrijfpdracht gaat over multiculturalisme en planningsbeleid. Het is een onderwerp dat vanuit vele invalshoeken bekeken en beschreven kan worden, wat het niet gemakkelijk maakt om over te schrijven. In deze schrijfpdracht is geprobeerd om zo helder en toegankelijk mogelijk te laten zien hoe planningsbeleid ten aanzien van culturele diversiteit gevormd is en welke gevolgen dat met zich meebrengt.

De schrijfpdracht is een onderdeel van het schakelprogramma van de opleiding Sociale Planologie aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. De opdracht heeft als doel om de student te laten oefenen met het schrijven van wetenschappelijke artikelen, iets waar ik bij mijn vorige opleiding aan het hoger beroepsonderwijs minder in geschoold ben. Ik hoop met deze schrijfpdracht te laten zien dat ik gevoel heb voor het schrijven op een wetenschappelijk niveau en daarbij een aantal interessante zaken kan belichten met betrekking tot planningsbeleid en de multiculturele samenleving.

Mena Kamstra

Groningen, juli 2013

## Inhoudsopgave

<b>1. Introductie</b>	<b>4</b>
1.1 Inleiding	4
1.2 Multiculturalisme in Nederland	4
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.4 Plan van aanpak	5
<b>2. Multiculturalisme</b>	<b>7</b>
2.1 Wat is multiculturalisme?	7
2.2 De ontwikkeling van de multiculturele samenleving	7
2.3 De gevolgen voor beleid en planvorming	8
2.4 Referentiekader	8
<b>3. Beleid ten aanzien van Multiculturalisme</b>	<b>10</b>
3.1 Multiculturalisme in Canada	10
3.1 Multiculturalisme in Nederland	10
<b>4. Planningsbeleid ten aanzien van Multiculturalisme</b>	<b>12</b>
4.1 Het Canadese planningsbeleid	12
4.2 Het Nederlandse planningsbeleid	12
<b>5. De praktijk</b>	<b>14</b>
5.1 Collingwood Neighborhood House	14
5.2 De herstructurering van Malburgen West	16
<b>6. Conclusie</b>	<b>18</b>
<b>Bronnen</b>	

# 1. Introductie

## 1.1 Inleiding

De meeste Westerse samenlevingen zijn vandaag de dag cultureel divers en de diversiteit lijkt nog steeds toe te nemen (Sandercock, 2004). Volgens het Departement van Economische en Sociale zaken van de Verenigde Naties (DESA) is het aantal migranten in Europa in de periode van 2000 tot en met 2010 met meer dan 12 miljoen mensen toegenomen (DESA, 2011b). Hier zijn verschillende oorzaken voor te noemen zoals een toenemende mobiliteit, globalisatie of de zoektocht naar werkgelegenheid (DESA, 2011a).

Wellicht het meest bekende voorbeeld van een multiculturele samenleving is Canada, dat van begin af aan een multicultureel land geweest. De mix van inheemse culturen en talen dateren uit de oudheid (Qadeer, 1997). Hierop volgend kwam de Europese nederzetting geleid door de Engelsen en Fransen, maar ook Duitsers, Russen, Chinezen, Oekraïners en anderen (Qadeer, 1997). Deze historische ontwikkeling heeft er voor gezorgd dat Canada misschien wel het verst is gegaan met het institutionaliseren van culturele diversiteit (Wood & Landry, 2008). In 1971 erkende de Canadese regering formeel een multicultureel beleid gericht op het ondersteunen en stimuleren van de verschillende culturen in het land (Wood & Landry, 2008). In 1988 werd de zogenaamde 'Multiculturalism Act' in het leven geroepen. Het had tot doel om de preserving van cultuur en taal te ondersteunen, discriminatie te reduceren, cultureel bewustzijn en begrip te vergroten en om cultureel gevoelige institutionele veranderingen te promoten (Kelley & Trebilcock, 1998). Vandaag de dag hebben de steden een beleid om rechten van verschillende culturele groepen te waarborgen, als ook de wisselwerking tussen deze groepen te stimuleren (Wood & Landry, 2008). Canada wordt als schoolvoorbeeld gezien voor het integreren van de *rechten* van verschillende culturen in haar beleid.

In deze studie wordt een onderzoek gedaan naar de Canadese planningspraktijk met daarbij als focus de waarborgen die men in het Canadese planningsbeleid en planvorming heeft opgenomen ten aanzien van multiculturalisme. De uitkomsten van deze analyse worden vervolgens vergeleken met de beleids- en planvorming in de Nederlandse planningspraktijk ten aanzien van Multiculturalisme. Waarom Nederland onderdeel van deze studie is, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

## 1.2 Multiculturalisme in Nederland

Nederland kent een andere geschiedenis ten aanzien van multiculturalisme dan Canada. Net als Canada werd Nederland op een bepaald moment gezien als één van de meest tolerante landen van de wereld (Hylarides, 2005). Ook Nederland had een multicultureel beleid dat verschillende culturen erkende en institutionaliseerde (Vasta, 2007). Meer recent is Nederland echter een heel andere richting in geslagen met haar integratiebeleid, een beleid dat gericht is op minderheden die zich dienen te conformeren aan en

verplichtingen hebben naar de Nederlandse cultuur (Vasta, 2007). Deze kanteling heeft meerdere oorzaken, zoals de denkbeelden van de Nederlandse politicus Pim Fortuyn die de Nederlandse samenleving adresseerde op minderheidsculturen die onverenigbaar bleken met de Nederlandse traditie van tolerantie, bijvoorbeeld op het gebied van homoseksualiteit. Of de moord op Theo van Gogh, een Nederlandse filmmaker die een zeer kritische houding innam ten aanzien van de mishandeling van Islamitische vrouwen (Wood & Landry, 2008).

Nu dat de multiculturele samenleving in Nederland onder druk staat, kan men zich afvragen of de multiculturele samenleving nog wel als punt van aandacht wordt gezien. Is dit terug te vinden in beleids- en planvorming? Zo ja, hoe wordt dit gewaarborgd? Zijn deze te vergelijken met de waarborgen die men in Canada heeft opgenomen? Waarom wel of waarom niet? Als dit niet het geval is, dient Nederland deze waarborgen in haar eigen beleids- en planvorming op te nemen? Dit zijn allemaal vragen die gesteld kunnen worden ten aanzien van de multiculturele samenleving in Nederland.

### **1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen**

De bovenstaande probleemschets vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Het onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in hoe beide landen in hun planningsbeleid en planvorming omgaan met multiculturalisme en wat de voornaamste verschillen zijn. Op basis van deze doelstelling en de probleemschets is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

*'Hoe gaan Canada en Nederland in hun planningsbeleid en planvorming om met multiculturalisme, en wat zijn de voornaamste verschillen?'*

Met behulp van de onderstaande vier deelvragen zal geprobeerd worden om antwoord te geven op de centrale vraagstelling.

1. Hoe gaat Canada in haar planningsbeleid en planvorming om met multiculturalisme?
2. Hoe gaat Nederland in haar planningsbeleid en planvorming om met multiculturalisme?
3. Wat zijn de voornaamste verschillen tussen beide landen?
4. Dient Nederland vergelijkbare waarborgen in haar planningsbeleid en planvorming op te nemen als Canada? Waarom wel of waarom niet?

### **1.4 Plan van aanpak**

Door middel van een literatuurstudie wordt er in dit rapport een vergelijkende analyse gemaakt tussen het Canadees en Nederlands planningsbeleid en de planvorming op multicultureel vlak. Canada wordt geanalyseerd omdat men een lange historie heeft met multiculturalisme en stedelijke planning (Qadeer, 1997). In de literatuur is hier dan ook veel over geschreven. Ter vergelijking wordt Nederland bestudeerd, mede omdat daar de

multiculturele samenleving onder druk staat (Sandercock, 2004) en Canada enerzijds en Nederland anderzijds zeer verschillend omgaan met de culturele diversiteit in haar steden (Wood & Landry, 2008). Zodoende wordt geprobeerd om het contrast tussen beide benaderingen duidelijk te laten zien. De analyse van beide landen zal zich beperken tot het planningsbeleid en planvorming. Met behulp van verschillende beleidsdocumenten, en een Canadees en Nederlands planningsinitiatief op wijkniveau, wordt planningsbeleid en de planvorming verduidelijkt. Er is gekozen voor cases op een lager schaalniveau omdat hier de implicaties van gemaakte keuzes in beleid en planvorming duidelijk zichtbaar worden.

Het rapport begint met een beschrijving van multiculturalisme. Wat houdt het in, hoe heeft het zich ontwikkeld en wat zijn de gevolgen voor beleid- en planvorming? Hoofdstuk drie behandelt het Canadese en Nederlandse beleid ten aanzien van multiculturalisme. Hier zal de focus liggen op de vraag hoe Canada de rechten van de verschillende culturen in haar beleid waarborgt, en hoe Nederland dat doet. In hoofdstuk vier wordt het planningsbeleid van beide landen ten aanzien van multiculturalisme besproken. Hoofdstuk vijf kijkt vervolgens naar welke gevolgen de beleidsaanpakken van beide landen hebben voor de praktijk, en of aspecten van de Canadese aanpak handreikingen biedt voor de Nederlandse situatie. Dit wordt gedaan met behulp van twee cases. Tot slot zal de conclusie antwoord geven op de centrale vraagstelling.

## 2. Multiculturalisme

### 2.1 Wat is multiculturalisme?

*'Als feit beschrijft multiculturalisme de toenemende culturele diversiteit in samenlevingen. Empirisch gezien kunnen veel samenlevingen en steden vandaag de dag omschreven worden als multicultureel. Weinig landen hebben echter de ideologie van multiculturalisme omarmd en geïnstitutionaliseerd (...) Als een ideologie heeft multiculturalisme een veelheid aan betekenissen. Wat gebruikelijk is voor de sociologische omschrijving van de term in het Westen, maar waar nooit over wordt gesproken, is dat het een formulering is voor een raamwerk, een reeks beleidsmaatregelen, voor de nationale accommodatie van niet-blanke immigranten' (Sandercock, 2004).*

Er kan dus een onderscheid gemaakt worden tussen multiculturalisme als *omschrijving* van culturele diversiteit en als *beleid* ten aanzien van culturele diversiteit. Zoals ook in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, verschilt het beleid ten aanzien van culturele diversiteit per land. Hall (2000) beschrijft hier verschillende vormen van. In het onderstaande gedeelte worden een aantal genoemd.

Conservatief multiculturalisme dringt aan op het aanpassen van verschil in de tradities en gewoonten van de meerderheid. Liberaal multiculturalisme streeft ernaar om de verschillende culturele groepen zo snel mogelijk te integreren in de hoofdcultuur middels een universeel individueel burgerschap. *Pluralistisch multiculturalisme* laat verschillende groepen toe tot het burgerschap en koppelt verschillende groepsrechten aan verschillende gemeenschappen binnen een meer gemeenschappelijke politieke orde. Commercieel multiculturalisme stelt dat als de diversiteit van individuen van verschillende gemeenschappen wordt erkend op de markt, de problemen van culturele verschillen worden opgelost door middel van particuliere consumptie, zonder enige noodzaak voor de herverdeling van macht en middelen. *Collectief multiculturalisme* probeert de culturele verschillen tussen minderheden zo te beheren dat het ten goede komt van het algemeen belang. In dit onderzoek zijn pluralistisch multiculturalisme en collectief multiculturalisme belangrijk om te onthouden, omdat dit de vormen zijn die Canada en Nederland hanteren (Wood & Landry, 2008).

### 2.2 De ontwikkeling van de multiculturele samenleving

Multiculturele samenlevingen zijn niet nieuw. Vanaf de 15<sup>e</sup> eeuw is in toenemende mate de migratie van mensen eerder regel dan uitzondering (Hall, 2000). Dit heeft geleid tot samenlevingen die cultureel of etnisch gemengd zijn. Er zijn verschillende oorzaken te noemen voor migratie die variëren van klimaatverandering tot oorlog, en allen hebben ze bijgedragen aan het ontstaan en de groei van cultureel diverse samenlevingen (Hall, 2000).

Na de tweede wereldoorlog is de groei van de multiculturele samenleving geïntensiveerd, onder andere door het ontbinden van het oude Europese imperialisme en de voltooiing van de dekolonisatie. Dit had tot gevolg dat veel nieuwe multiculturele naties gecreëerd werden (Hall, 2000). Een ander voorbeeld is de opkomst van een proces van globalisatie, dat nog steeds leidt tot een groeiende stroom migranten (Hall, 2000). Recentelijk (2010) is het aantal migranten wereldwijd geschat op drie procent van de totale wereldbevolking (DESA, 2011a). Dit percentage lag in 2011 in Nederland en Canada aanzienlijk hoger, in beide landen was ongeveer eenentwintig procent van de bevolking immigrant (CBS, 2013; Government of Canada, 2011). Deze toestroom van immigranten maakt dat de culturele diversiteit in samenlevingen blijft toenemen.

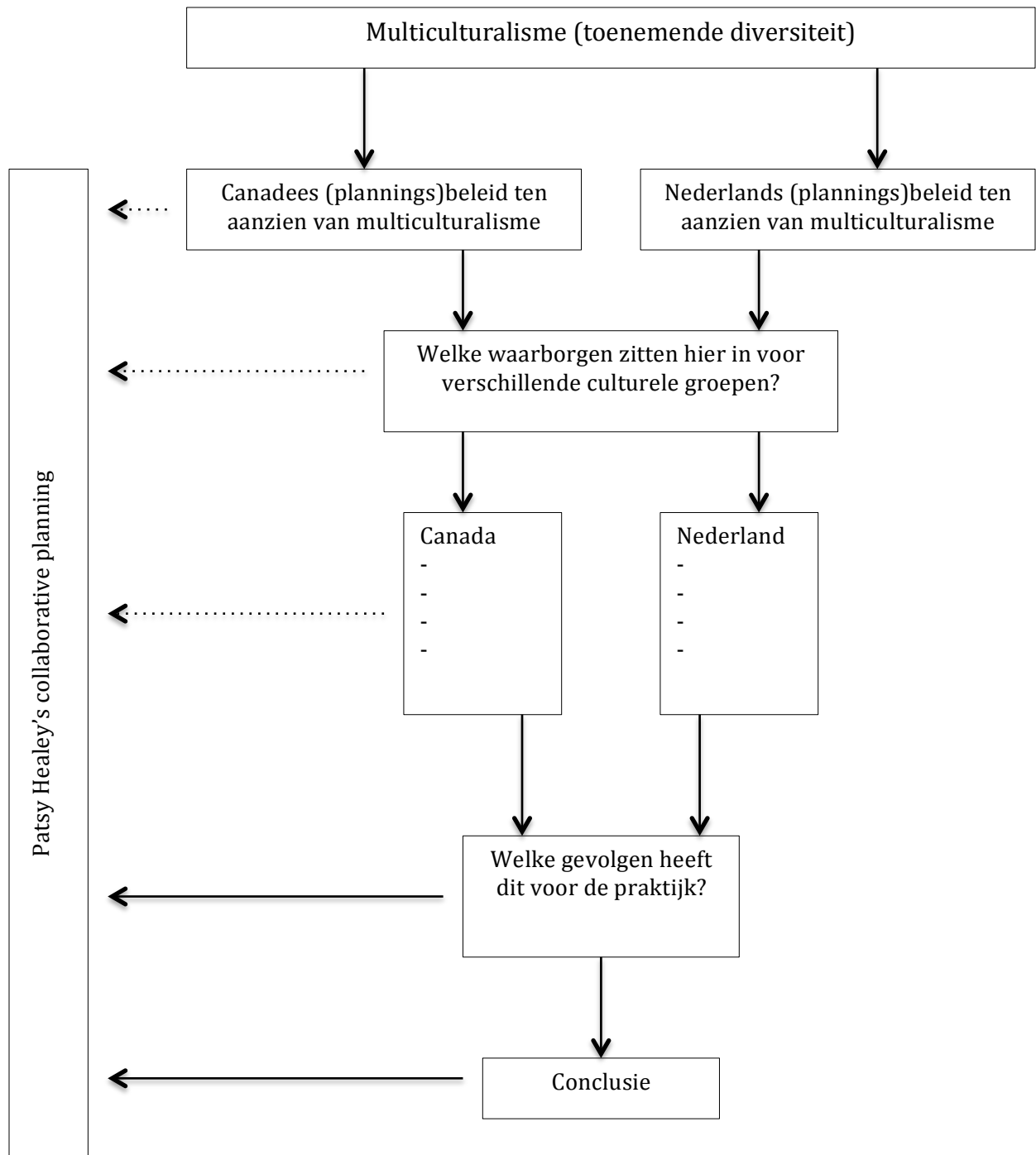
### **2.3 De gevolgen voor beleid en planvorming**

Net zoals er veel verschillende samenstellingen van culturen in een samenleving zijn, zijn er ook verschillende vormen van beleid ten aanzien van culturele diversiteit. Dit is reeds beknopt besproken in paragraaf 2.1. Wat deze verschillende vormen van beleid gemeen hebben, is dat ze stuk voor stuk proberen om te gaan met toenemende culturele diversiteit, zij het in meer of mindere mate stimuleren van diversiteit of juist het benadrukken van uniformiteit. De aanpak die wordt gekozen, wordt grotendeels bepaald door het standpunt dat een land inneemt ten opzichte van culturele diversiteit. Ziet een land diversiteit als een kostenpost, een uitputting van de schaarse middelen en geestdodende complexiteit, of als een kracht, een bron en een kans (Wood & Landry, 2008)?

### **2.4 Referentiekader**

Zoals beschreven in paragraaf 1.4 wordt er in dit onderzoek een vergelijking gemaakt tussen het planningsbeleid van Canada en Nederland met de focus op twee cases die zich op wijkniveau afspelen. In 'collaboratieve planning', beschreven door Patsy Healey, worden de verschillen benadrukt tussen individuen op het niveau van het dagelijks leven. Zij wijst bijvoorbeeld op de veranderende verhouding tussen mannen en vrouwen in de afgelopen eeuw en de meerwaarde die de emancipatie van vrouwen heeft gebracht. Verder wijst ze op de veranderende gezinsopbouw, de veranderende levensstijl, de veranderende sociale relaties met elkaar en tenslotte wijst ze op de steeds groter wordende culturele diversiteit ten opzichte van vroeger. Dit alles maakt dat de diversiteit op het lokale niveau tussen individuen enorm is toegenomen (Healey, 1997). Zij onderschrijft juist dat deze diversiteit gevierd moet worden in plaats van onderdrukt. Patsy Healey stelt dat collaboratieve planning een oplossing biedt voor deze gefragmenteerde samenleving (Healey, 1997). In dit kader betekent dat ook culturele minderheden hun stem kunnen uiten en dat die mening middels collaboratieve planning mee wordt genomen in het planningsproces. Interactie, communicatie en consensus staan voorop (Healey, 1997). Dit in gedachte nemend wordt bekeken in welke mate werkelijk rekening wordt gehouden met die culturele verschillen in beide planningsprocessen, dit wordt met behulp van de cases in praktijk getoetst. Schematisch ziet dat er als volgt uit:





Figuur 1: schematische weergave onderzoeksopzet

### 3. Beleid ten aanzien van Multiculturalisme

#### 3.1 Multiculturalisme in Canada

Canada is waarschijnlijk het verst gegaan in de institutionalisering van diversiteit (Wood & Landry, 2008). Het principe van cultureel pluralisme<sup>1</sup> (paragraaf 2.1) werd in 1988 in de 'Multiculturalism act' vastgesteld. De Multiculturalism Act beschrijft multiculturalisme als een door de overheid gesteund beleidsraamwerk. Het raamwerk erkent de diversiteit van de Canadezen in termen van ras, nationaal of etnische afkomst, kleur en religie als een fundamenteel en historisch karakteristiek van de Canadese samenleving (Citizen and Immigration Canada, 2012). De reden voor de pluralistische benadering is te relateren aan Canada's historie waar er een noodzaak was om tegemoet te komen aan zowel de Engelse en Franse bewoners, en meer recent aan de rehabilitatie van inheemse groepen (Wood & Landry, 2008). Tevens is Canada één van de bekendste voorbeelden waarbij er vanuit de overheid geprobeerd wordt om een *interculturele benadering* te hanteren ten aanzien van multiculturalisme (Wood&Landry, 2008). De interculturele benadering houdt in dat steden niet alleen beleid hebben om de rechten van verschillende groepen te *waarborgen* maar ook om de actieve wisselwerking tussen verschillende groepen te stimuleren, niet alleen vanwege de morele verplichting, maar ook omdat het een economische kans is (Wood & landry, 2008). Canada ziet culturele diversiteit als een kracht, een kans en een bron van mogelijkheden.

Deze insteek is goed terug te zien in Canadese beleidsstukken ten aanzien van multiculturalisme. In 'The annual report on the operation of the Canadian Multiculturalism Act 2011-2012' schrijft de instelling Citizenship and Immigration Canada (CIC) dat Canada door de tijd heen gegroeid is als natie, deels door de succesvolle stromingen van nieuwkomers in dorpen en steden door het hele land (CIC, 2012). Het is een rapport dat reflecteert op de Canadese Multiculturalism Act uit 1988 en jaarlijks de balans opmaakt en initiatieven bespreekt die over de hele linie van Canadese beleidsinstellingen ontplooid zijn. Canada probeert zo de Multiculturalism Act constant te verbeteren door te evalueren wat goed gaat en waar nog meer aandacht aan moet worden geschonken.

#### 3.1 Multiculturalisme in Nederland

Nederland ziet multiculturalisme in een ander perspectief dan dat Canada doet. Waar Canada culturele diversiteit als een kracht en kans ziet, ziet Nederland culturele diversiteit als een probleem dat zorgt voor verdeeldheid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011). Volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW, 2011) laten de aanhoudende integratieproblemen zien dat het model van de multiculturele samenleving geen oplossingen geeft. Multiculturalisme heeft gefaald (SZW, 2011). Deze conclusie, en eerdere kritiek op bepaalde minderheidsculturen (paragraaf 1.2),

---

<sup>1</sup> Verschillende groepen hebben het burgerschap en er zijn verschillende groepsrechten voor verschillende gemeenschappen (Wood & Landry, 2008).

heeft tot gevolg gehad dat Nederland met haar beleid een andere weg in is geslagen. Prioriteit wordt gegeven aan de waarden van de Nederlandse samenleving (SZW, 2011). Nederland kent nu een streng integratiebeleid met veel verplichtende elementen (SZW,2011). In de 'Agenda Integratie' van Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013) zijn de Kernthema's voor de komende jaren:

- Meedoen en zelfredzaam zijn;
- Grenzen stellen en opvoeden;
- Omgaan met elkaar en verinnerlijken van waarden.

Immigranten zijn op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. Men dient de taal te leren, normen en waarden van de Nederlandse cultuur te kennen en ernaar leven, onderwijs te volgen en een baan te vinden (SZW, 2013). Aanpassen aan Nederlandse cultuur staat centraal. De nadruk ligt op algemeen belang, dit werd eerder in dit onderzoek benoemd als collectief multiculturalisme (Wood & Landry, 2008). Dit is een wezenlijk andere beleidsaanpak dan dat Canada hanteert met haar interculturele benadering.

## 4. Planningsbeleid ten aanzien van Multiculturalisme

### 4.1 Het Canadese planningsbeleid

Waar de meeste Europese steden problemen hebben met het aanpassen aan de multiculturele denkwijze in haar instituties en personeel, lijkt het er op dat Canada, dat gesticht is op immigratie, goed weet om te gaan met diversiteit. Dit is echter niet helemaal het geval. Waar Canada de multiculturele en zelfs interculturele samenleving op nationaal niveau goed op orde heeft (zie ook paragraaf 3.1), is er nog een grote slag te maken op straat- en wijkniveau in de Canadese steden (Sandercock, 2003). Provinciale en lokale overheden zijn namelijk langzamer in het reageren op culturele diversiteit wat betreft het onderzoeken en veranderen van hun beleid (Sandercock, 2003). Wetenschappelijke studies van onder andere Edgington en Hutton (2002) in Vancouver lieten zien dat lokaal beleid in relatie tot de gebouwde omgeving zijn achtergebleven op de snel veranderende demografische realiteit (Sandercock, 2003). Het ontbreekt lokale autoriteiten in Canada aan grondwettelijke verplichten om te reageren op wat er op hoger niveau wordt afgesproken op het gebied van immigratie en de multiculturele samenleving (Edgington & Hutton, 2002). Er worden echter ook goede dingen gedaan. De stad Vancouver, die onderdeel uitmaakt van de regio Vancouver, heeft een reeks beleidsmaatregelen genomen ten aanzien van haar cultureel diverse bevolking. Deze maatregelen zijn de aanstelling van Multiculturele planners op de afdeling stadsplanning en het opstellen van een multicultureel hulpprogramma (Sandercock, 2003). Een zeer opmerkelijk initiatief dat de stad Vancouver ondersteunde was het zogenaamde Collingwood Neighborhood House project. Dit project dient in hoofdstuk vijf als Canadese case.

### 4.2 Het Nederlandse planningsbeleid

In paragraaf 3.1 werd duidelijk dat het algemeen belang in Nederlands beleid centraal staat en culturele diversiteit geen prominente plaats innam. Om een beeld te krijgen van de rol die culturele diversiteit dan wél speelt in het Nederlandse planningsbeleid zijn een tweetal beleidsdocumenten geanalyseerd. Als eerste is er de 'Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte'. Dit is het meest recente beleidsdocument van de Rijksoverheid, waarin het kabinet haar visie over hoe Nederland er in de toekomst uit moet zien uiteenzet. Daarnaast is gekeken naar het rapport 'Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor het beleid' van het Sociaal Cultureel Planbureau (verder in deze tekst SCP rapport genoemd). Het eerstgenoemde document komt uit 2012, het tweede uit 2009.

In de 136 pagina's tellende structuurvisie staan drie doelen centraal waarvan de zorg voor een *leefbare* omgeving er één van is. Er wordt echter niet eenmaal verwezen naar culturele diversiteit, terwijl de stedelijke *realiteit* laat zien dat diversiteit eerder regel dan uitzondering is (zie ook paragraaf 2.2 en 2.3). Culturele diversiteit lijkt ook hier geen rol van betekenis te spelen. Dit terwijl in het SCP rapport van een aantal jaren ervoor uitvoerig

wordt besproken dat er wel degelijk een rol is weggelegd voor het ruimtelijk ordeningsbeleid om toenemende culturele diversiteit te kunnen adresseren. Zo staat er in het rapport:

*'Er zijn goede redenen om beleid te voeren dat zich richt op de vermindering van de ruimtelijke concentratie van migrantengroepen. Ruimtelijke concentratie vermindert interetnisch contact en hindert daardoor ook de beeldvorming van autochtonen en allochtonen over elkaar' (SCP, 2009).*

Het is een opmerkelijke constatering dat het SCP rapport, dat in het kader van de integratiebrief van de minister van het toenmalige Ministerie van Wonen, Wijken en integratie is opgesteld, schrijft dat ruimtelijk beleid ten aanzien van immigranten nodig is, maar dat er drie jaar later niets meer in het ruimtelijke ordeningsbeleid geschreven wordt over culturele diversiteit en planningsbeleid. Wat het nalaten van het opnemen van waarborgen in planningsbeleid voor gevolgen heeft voor de planvorming van een willekeurige wijk in Nederland met verschillende culturen komt in paragraaf 5.2 aan de orde.

## 5. De praktijk

### 5.1 Collingwood Neighborhood House

Collingwood Neighborhood House (CNH) is een initiatief van een groep lokale vrijwilligers in de wijk Collingwood, Vancouver. De wijk staat bekend om haar grote culturele diversiteit en snel veranderende demografische samenstelling. 42.000 mensen wonen in Collingwood, waarvan slechts 32 procent Engels als eerste taal heeft (Sandercock, 2003). De vrijwilligers stichtten in 1985 de CNH op als een non-profit, niet-gouvernementele organisatie. Het was een reactie op interculturele spanningen en een gebrek aan lokale services. Deze problemen kwamen aan het licht door spreekuren die de provinciale en gemeentelijke overheden hielden met lokale bewoners over de potentiële impact van een verhoogde snelle vervoerslijn die dwars door de wijk gepland was (Sandercock, 2003). De organisatie begon met als doel om te voorzien in de broodnodige gezin- en kinderopvang. Nu heeft het als doel om:

*'Het welzijn van de Collingwoodgemeenschap te bevorderen door middel van leiderschap en samen te werken met individuen, gezinnen, organisaties en andere groepen, om zo betrokken, innovatieve en duurzame initiatieven te ondersteunen en te ontwikkelen die ingaan op de sociale, educatieve, economische, gezondheids-, culturele en recreatieve behoeften van de gemeenschap' (CNH, 2012).*

Vandaag de dag wordt CNH op grote schaal erkend voor haar innovatieve werkwijze in een cultuur diverse samenleving (Dang, 2002). In de bovenstaande mission statement komt naar voren dat het gaat om het bouwen en onderhouden van een *gemeenschap*, door zich te richten op het betrekken van alle inwoners en niet door het opstellen van grenzen. Het succes van CNH komt volgens Dang (2002) door een vierdelig organisatorisch raamwerk dat hij als volgt heeft geconceptualiseerd:

1. bereiken van gedifferentieerde voordelen;
2. bereiken van alomvattende participatie;
3. bereiken van gevarieerde discourse;
4. en bereiken van alomvattende definities.

Het bereiken van het eerste punt betekent een gemeenschap bouwen door te zorgen voor gepersonaliseerde flexibiliteit binnen een breder programma. Dit houdt in dat de diverse behoeften van de groepen in de gemeenschap constant gemonitord worden en programma's regelmatig geëvalueerd worden. Het tweede punt is het uitvoeren van een gezamenlijke gecoördineerde handreiking en het opbouwen van persoonlijke relaties in alle gemeenschappen om zo gevarieerde participatie te bewerkstelligen, niet alleen bij het

deelnemen aan programma's maar ook in de *besluitvorming*. Het bereiken van een gevarieerde discourse betekent het initiëren en faciliteren van gesprekken die mensen samen brengen en het mogelijk maakt om conflicten uit te praten. Het laatste punt doelt op het creëren van een gevoel van eigendom en behoren in de organisatie voor alle gemeenschappen in de wijk, door de organisatie toegankelijk te maken voor en een reflectie is van de lokale diversiteit. Dit alles maakt dat CNH er in geslaagd is een *interculturele* organisatie te worden. Een aantal andere factoren die bijdragen aan het succes van CNH zijn de zorg die er in wordt gestoken bij het aannemen van personeel, leden en vrijwilligers. Van deze mensen wordt verwacht dat ze ervaring hebben met door elkaar kruisende culturen en kunnen aantonen dat ze de principes van diversiteit waarderen. Ook wordt er aandacht geschonken aan het waarborgen van voortdurende inzet, door te eisen dat de aandacht voor diversiteit is geïntegreerd in de hele instelling, van strategisch niveau tot operationeel niveau (Sandercock, 2003).

Uit dit voorbeeld is op te maken dat er allerlei factoren zijn die bijdragen aan het succes van een planningsinitiatief gericht op een multiculturele samenleving of wijk. Sandercock (2003) doet zeven beleidsaanbevelingen die grotendeels gebaseerd zijn op de analyse van CNH<sup>2</sup>. Deze worden in het onderstaande beschreven, omdat deze aanbevelingen duidelijk laten zien welke waarborgen in het Canadese planningsbeleid genomen worden en nodig zijn om adequaat om te kunnen gaan met culturele diversiteit in de steden.

De eerste vereiste is inzet van politieke partijen op lokaal niveau (stad en wijk) om het ontwikkelen van integratie-initiatieven als centraal onderdeel van hun doelen te zien. Een tweede vereiste zijn beleidsondersteunende systemen op meerdere lagen, van nationaal tot provinciaal, stads- en lokaal niveau. Als derde vereiste dienen gemeenteambtenaren trainingen te ondergaan waarin ze leren omgaan met andere culturen. Ten vierde dienen er hervormingen en innovaties plaats te vinden op het gebied van sociaal beleid, van voor de hand liggende taalkundige bijstand tot het oprichten van nieuwe instellingen zoals CNH of het officieel erkennen van allochtone rituelen en rechten. De vijfde vereiste ligt in het krijgen van een beter begrip over hoe stedelijk beleid om kan gaan met culturele verschillen. Dit omvat zaken als ontwerp, locatie en proces. Sandercock noemt als voorbeeld dat wanneer verschillende culturen de openbare ruimte op verschillende manieren gebruiken, nieuwe openbare ruimten ontworpen moeten worden of oude opnieuw ontworpen, om de verschillende manieren van gebruik tegemoet te komen. Wanneer dit zorgt voor culturele conflicten over ruimte, dienen de planners een meer communicatieve aanpak te hanteren die alle stakeholders deel laten nemen aan het proces. Dit vergt echter enorme communicatieve vaardigheden van de planner. In het volgende

---

<sup>2</sup> In haar paper 'Integrating Immigrants: The Challenge for Cities, City Governments, and the City-Building Professions' gaat Sandercock uitvoerig in op de CNH case, in dit onderzoek is een beknoptere omschrijving gegeven.

hoofdstuk zal ook duidelijk worden dat er ook de nodige kritiek is op het aanpakken van complexe situaties op een communicatieve wijze. Een zesde vereiste betreft een nieuw begrip van burgerschap dat beter inspeelt op nieuwkomers. Het gaat hierbij om openheid te geven aan nieuwe burgers over het proces van immigratie en bovenal het uitdragen van een gemeenschappelijke identiteit. De zevende en laatste vereiste die Sandercock in haar paper noemt is het begrijpen en leren omgaan met de emoties die vaak de oorzaak zijn van conflicten in een multiculturele samenleving. Emoties zoals angst of het vasthouden aan historie en herinneringen.

## 5.2 De herstructurering van Malburgen West

De wijk Malburgen is een naoorlogse wijk gelegen in Arnhem. De bevolkingssamenstelling in de wijk is zeer divers. De gemeente Arnhem had het idee om de wijk rond 2010 drastisch te veranderen. Een herstructureringsopgave stond op de agenda. Er werd gekozen voor het opstellen van zogenaamde ‘woonateliers’<sup>3</sup>. Dit bleek in de praktijk goed te werken en zijn voor bepaalde multiculturele opgaven dus ook zeer geschikt om te gebruiken. Wat dit inhoudt en wat de werkwijze van woonateliers is, zal in dit onderzoek niet nader besproken worden. Belangrijk voor dit onderzoek is de analyse die werd gedaan alvorens men tot de conclusie kwam om voor ‘woonateliers’ te kiezen. Het bleek namelijk dat de participatie van allochtonen bij stedelijke vernieuwing onvoldoende was (FORUM, 2006). Als belangrijkste reden werd de abstracte vergadercultuur genoemd en onvoldoende kennis van allochtonen om mee te kunnen doen met de Nederlandse participatiemethoden voor complexe projecten (FORUM, 2006). Plannen die worden aangemerkt als complex, worden in de praktijk vaak benaderd middels een open-planproces. Dit gaat gepaard met veel overleg en interactie (de Roo & Voogd, 2009; Healey, 1997). Vanuit het wetenschappelijke veld worden een aantal kanttekeningen geplaatst bij deze benadering. Woltjer (1997) wijst er onder meer op dat bij open-planprocessen alleen actieve participanten meedoen, er een wisselende bereidheid is om te participeren en vanwege de lange tijdsduur en vele meningen het proces onbeheersbaar kan worden. Dit bleek in het geval van de wijk Malburgen ook zo te zijn, het interactieve proces faalde (FORUM, 2006).

Dat de wijk Malburgen met behulp van woonateliers toch een succes is geworden is een goede zaak, maar dit succes is afhankelijk van veel verschillende factoren. Uit dit voorbeeld blijkt dat de collaboratieve planning waar Patsy Healey het over heeft niet altijd een goede benadering is wanneer culturele minderheden onderdeel van het proces zijn. Dit is deels beleidsmatig te ondervangen door bijvoorbeeld multiculturele planners in dienst te nemen en het opstellen van multiculturele hulpprogramma’s om culturele diversiteit (*de stedelijke realiteit*) te ondersteunen. Wanneer het planningsbeleid niet voldoende waarborgen opneemt ten aanzien van culturele minderheden zullen deze groepen niet adequaat

---

<sup>3</sup> Woonateliers zijn een laagdrempelig en interactief participatie-instrument, maar met een duidelijke actiecomponent (FORUM, 2006).



geholpen worden. Uit de case is gebleken dat de participatieve benadering in dit geval niet toereikend was. De stedelijke realiteit is dat culturele diversiteit alom aanwezig is, en Nederland zal er goed aan doen deze realiteit in die hoedanigheid te onderkennen, want als er op beleidsmatig vlak niet een soort van vangnet of richtlijnen zijn opgesteld om te reageren op culturele diversiteit, blijft de Nederlandse planningspraktijk tegen dit soort problemen aanlopen. Canada is hier al jaren mee bezig en spant zich op nationaal niveau in om deze realiteit te ondersteunen.

## 6. Conclusie

Culturele diversiteit in de Westerse samenlevingen blijft nog steeds toenemen. Het is gebleken dat Canada en Nederland zeer verschillend omgaan met deze culturele diversiteit. Canada ziet culturele diversiteit als een kracht en kans, Nederland adresseert het als een probleem waardoor het algemeen belang in het geding komt. Dit is terug te zien in het beleid dat beide landen voeren ten aanzien van Culturele diversiteit. Canada integreert op nationaal niveau culturele diversiteit in haar instituties en beleid en probeert gehoor te geven aan de diverse culturen waarmee ze te maken heeft. Nederland probeert middels beleid er voor te zorgen dat allochtone groepen zich zo snel en goed mogelijk aanpassen aan de Nederlandse waarden, waarbij de verantwoordelijkheid vrijwel geheel bij de allochtone groepen zelf ligt om dit te bewerkstelligen.

Ondanks dat Canada op nationaal niveau veel aandacht schenkt aan de multiculturele samenleving werkt deze beleidslijn niet altijd goed door op stads- en wijkniveau. De provinciale en lokale overheden zijn langzamer met het reageren op culturele diversiteit wat betreft het veranderen van hun beleid, mede omdat ze geen wettelijke verplichting hebben om te reageren op wat er op nationaal niveau wordt afgesproken. Een voorbeeld van een Canadese stad die het beleid gericht op de multiculturele samenleving wel goed oppakt, is de stad Vancouver. Daar zijn multiculturele stadplanners aangesteld en worden multiculturele hulpprogramma's opgesteld.

Het Nederlandse planningsbeleid laat eenzelfde beeld zien als wat er op nationaal niveau voor beleidslijn wordt gevolgd. In het meest recente beleidsdocument wordt niet gesproken over culturele diversiteit en lijkt dit geen rol te spelen ten aanzien van het leefbaar maken van de steden. Dit terwijl de stedelijke realiteit is dat culturele diversiteit wel degelijk aanwezig is.

De beide cases, Collingwood Neighbourhood House en Malbergen West, hebben laten zien dat planningsinitiatieven op lokaal niveau zeer afhankelijk zijn van veel verschillende factoren. Waarbij Collingwood Neighbourhood House liet zien dat erkenning van culturele diversiteit als stedelijke realiteit een centrale rol dient te krijgen in de hedendaagse multiculturele samenleving. Zo komen initiatieven van de grond en worden culturele minderheden ook daadwerkelijk gehoord in een collaboratief proces. Malbergen West liet zien dat wanneer er geen erkenning is van culturele diversiteit, bijvoorbeeld in beleid, én het open-planproces niet aanslaat, culturele minderheden afhaken vanwege de abstracte vergaderstructuur of de complexe participatiemethoden.

Tot slot: Nederland is op zoek naar uniformiteit, maar de culturele diversiteit in de steden vergt opnieuw herbezinning van deze ingeslagen weg. Dit betekent dat rechten van

culturele minderheden beter gewaarborgd moeten worden in beleid, om zo als richtlijn en vangnet te kunnen fungeren wanneer open-planprocessen niet het gewenste effect hebben.

## **Boeken**

Roo, G. de & H. Voogd (2007), *Methodologie van Planning: Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Coutinho, Bussum (2<sup>e</sup> herziene druk).

Hall, S. (2000), Conclusion: The Multi-cultural Question in B. Hesse. Ed. *Un/settled Multiculturalisms*. Zed Books, Londen.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, Hampshire.

Kelley, N. & M.J. Trebilcock (1998), *The making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. University of Toronto Press, Toronto.

Wood, P. & C. Landry (2008), *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*, Earthscan, Londen.

## **Artikelen**

Dang, S. (2002), Creating cosmopolis: The end of mainstream, Master Thesis, School of Community and Regional Planning, University of British Columbia.

Eddington, D. & T. Hutton (2002), Multiculturalism and local government in Greater Vancouver, RIIM Working Paper Series, nr. 02-06.

Hylarides, P.C. (2005), Multiculturalism in the Netherlands and the murder of Theo van Gogh, *Contemporary review*, februari, 73-78.

Sandercock, L. (2003), Integrating Immigrants: The Challenge for Cities, City Governments, and the City-Building Professions, Vancouver Centre of Excellence RIIM Working Paper 03-20.

Sandercock, L. (2004), Reconsidering multiculturalism: towards an intercultural project, *The intercultural City Reader*.

Qadeer, M.A. (2007), Pluralistic Planning for Multicultural Cities: The Canadian Practice, *Journal of the American Planning Association*, jrg. 63, nr. 4, 481-494

Vasta, E. (2007), From ethnic minorities to ethnic majority policy: Multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands, *Ethnic and Racial Studies*, jrg. 30, nr. 5, 713-740.

Woltjer, J. (1997), De keerzijde van draagvlak: Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie, *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, jrg. 78, nr.4, p.47-52.

### **Online documenten**

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), Bevolking: Generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 1 januari, Beschikbaar via:  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37325&D1=0&D2=a&D3=0&D4=0&D5=0-4&D6=15&HDR=G5,T,G3,G2,G4&STB=G1&VW=T>. Geraadpleegd op 28 juni 2013.

Citizenship and Immigration Canada (2012), Annual report on the operation of the Canadian Multiculturalism Act 2011-2012, Beschikbaar via:  
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/multi-report2012.pdf>. Geraadpleegd op 29 juni 2013.

FORUM, instituut voor multiculturele ontwikkeling (2006), Multicultureel bouwen en wonen: het actief betrekken van allochtone bewoners bij ontwerpogaven, Beschikbaar via: <http://www.forum.nl/woonateliers/archief/> . Geraadpleegd op 2 juli 2013.

Government of Canada (2011). Immigration and Ethnocultural Diversity in Canada, Beschikbaar via: <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-010-x/99-010-x2011001-eng.cfm>. Geraadpleegd op 28 juni 2013.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011), Integratie, binding en burgerschap, Beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2011/06/16/integratienota.html>. Geraadpleegd op 30 juni 2013.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013), Agenda Integratie, Beschikbaar via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/02/19/agenda-integratie.html>. Geraadpleegd op 30 juni 2013.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2009), Ruimtelijke concentratie van niet-westerse immigranten: achtergronden, gevolgen en aangrijppunten voor beleid, Beschikbaar via: [http://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2009/Ruimtelijke\\_concentratie\\_van\\_niet\\_westerse\\_migranten](http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2009/Ruimtelijke_concentratie_van_niet_westerse_migranten). Geraadpleegd op 1 juli 2013.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011a), International Migration Report 2009: A Global Assessment, Beschikbaar via:

<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/WorldMigrationReport2009.pdf>. Geraadpleegd op 7 mei 2013.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011b), Trends in International Migration Stock: Migrants by Age and Sex, Beschikbaar via: <http://esa.un.org/MigAge/p2k0data.asp>. Geraadpleegd op 6 mei 2013.