

DIRK GELDOF^a

De transitie naar superdiversiteit en majority-minority-cities. Over de nood aan interculturalisering van politie en justitie



Panopticon, 40 (5), 368-387

© 2019 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2019

^a Hoogleraar, Faculteit Ontwerpwetenschappen, Universiteit Antwerpen; Lector en senior-onderzoeker, Kenniscentrum Gezinswetenschappen, Odisee Hogeschool; Lector Sociaal Werk, Karel de Grote-Hogeschool Antwerpen (Corresp.: dirk.geldof@uantwerpen.be)

THE TRANSITION TOWARDS SUPERDIVERSITY AND MAJORITY-MINORITY-CITIES. THE NECESSARY INTERCULTURALISATION OF POLICE AND JUSTICE

Antwerp (Belgium) has become a majority-minority-city in 2019, just as Brussels and Genk in Belgium, or Amsterdam, Rotterdam and Den Hague in the Netherlands. In these cities the majority of the citizens have a migration background. This demographic transition is part of the larger transition towards superdiversity as an urban condition in the 21st century.

What are the challenges of the transition towards superdiversity and majority-minority-cities for police and justice? The article first analyses the concepts of superdiversity and majority-minority-cities, thereby analyzing Antwerp as a case. The article explores critically the usefulness and risks of the concept of majority-minority cities. Taking this transition as a starting point, the article then explores the challenges for the criminal justice system in Belgium and the urgent need for interculturalisation.

Keywords: superdiversity, majority-minority-cities, interculturalisation of police and justice

Kernwoorden: superdiversiteit, majority-minority-steden, interculturalisering politie/justitie

1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Antwerpen is sinds 2019 een *majority-minority-city*, net zoals Brussel, Genk, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Het zijn allemaal steden waar de meerderheid van de bevolking een migratie-achtergrond heeft. Deze kwantitatieve transitie is een onderdeel van een ruimere en onderschatte transitie naar superdiversiteit van onze samenleving.

Wat betekent de overgang naar superdiversiteit en naar *majority-minority*-steden voor deze steden, voor de samenleving én voor politie en justitie? Dat zijn de centrale vragen in dit artikel. Eerst schets ik het concept superdiversiteit als kader (§2). Vervolgens onderzoek ik de overgang naar *majority-minority*-steden, waarbij Antwerpen als casus fungeert en vergeleken wordt met de andere Vlaamse centrumsteden (§3). Op basis hiervan analyseer ik de bruikbaarheid en beperkingen van het concept *majority-minority*-stad in een context van superdiversiteit (§4). In het laatste deel van het artikel is de vraag welke uitdagingen deze transitie inhoudt voor de samenleving (§5) en in het bijzonder voor het politionele en justitiële systeem (§6).

Het artikel vertrekt van internationaal literatuuronderzoek rond superdiversiteit en *majority-minority*-steden. Het vertaalt deze literatuur en past ze toe op de Vlaamse context, gebruik makend van de recentste bevolkingscijfers naar etniciteit en leeftijd uit de Lokale Integratiemonitor Vlaanderen. Vanuit deze analyse wordt teruggegaan naar de literatuur rond politie en justitie om te onderzoeken of en in welke mate de demografische transitie daar als uitdaging wordt opgepikt.

2. DE TRANSITIE NAAR SUPERDIVERSITEIT

Was de 20^{ste} eeuw de eeuw van migratie, dan wordt de 21^{ste} eeuw die van superdiversiteit. Dat is een fundamentele transitie: een structurele verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen. De overgang naar *majority-minority-cities* (zie §3) is een onderdeel van deze ruimere transitie (VERTOVEC, 2007; CRUL *et al.*, 2013; GELDOLF, 2019). Waar het concept *majority-minority-cities* vooral focust op de kwantitatieve dimensie (meer inwoners met een migratie-achtergrond), gaat superdiversiteit ook en vooral samen met een groeiende diversiteit van de stadsbevolking en van de inwoners met wortels in migratie (de kwalitatieve dimensie).

In de jaren '50 en '60 kwamen de meeste migranten naar West-Europa slechts uit een beperkt aantal landen van herkomst. België rekruteerde in Polen en Zuid-Europa in de jaren '50, en in Marokko en Turkije in de jaren '60. Met de globalisering, de val van de Muur en de uitbreiding van de EU komen migranten vandaag uit veel meer landen van oorsprong. Het resultaat is een groeiende diversiteit in de diversiteit. Steden als Brussel of Antwerpen tellen nu meer dan 170 verschillende nationaliteiten. Het proces van diversifiëring betekent ook een groeiende meertaligheid, een toename van levensbeschouwelijke achtergronden, een grotere variatie aan migratiemotieven en verblijfsstatuten en groeiende verschillen in sociaal-economische positie binnen de groepen, ... (GELFOD, 2019a).

Verschillen binnen gemeenschappen worden vaak belangrijker dan verschillen tussen gemeenschappen. De eerste generatie gastarbeiders vormde een relatief homogene groep naar land en regio van herkomst, leeftijd, taal, geloof en tewerkstelling. Vandaag groeien de verschillen tussen eerste, tweede en derde generatie, tussen rijk en arm, laag- en hoogopgeleid, werkend of werkloos, gelovig of niet (meer) gelovig, heteroseksueel of homoseksueel binnen families en gemeenschappen. Superdiversiteit gaat dus om de combinatie van meer mensen met een migratie-achtergrond én groeiende verschillen tussen en binnen deze groepen en gemeenschappen. Superdiversiteit is een lens om deze door migratie gedreven processen van differentiatie te (h)erkennen.

De transitie naar superdiversiteit gaat ten slotte samen met een langzaam (en omstreden) proces van normalisering van de etnisch-culturele diversiteit. In tegenstelling tot het dominante beeld van superdiverse wijken in de media, leert onderzoek dat samenleven in superdiverse wijken vaak veel gewoner verloopt dan buitenstaanders denken. WESSENDORF (2014) spreekt in haar onderzoek van de wijk Hackney in Londen over het ontstaan van een *commonplace diversity*, een diversiteit die gewoon deel uitmaakt van het dagelijkse leven in de wijk, de winkels, de straten, pleinen en parken.

Superdiversiteit geeft inzicht in de transitie naar een samenleving waarin diversiteit niet langer iets is van minderheden. Het gaat niet langer over de 'uitzonderingen' in etnisch relatief homogene samenlevingen. Superdiversiteit verwijst naar de normalisering van diversiteit, die de regel wordt in de (stedelijke) samenlevingen van de 21ste eeuw. In steeds meer steden en wijken, in scholen, hogescholen en universiteiten, bedrijven en organisaties, beroepen en professies groeit superdiversiteit uit tot het nieuwe normaal. Dat gaat niet zonder slag of stoot: dergelijke transitie roepen ook weerstand op en gaan gepaard met discussie, wrijving en conflict (GELDOLF, 2019). In sommige sectoren lopen deze processen van

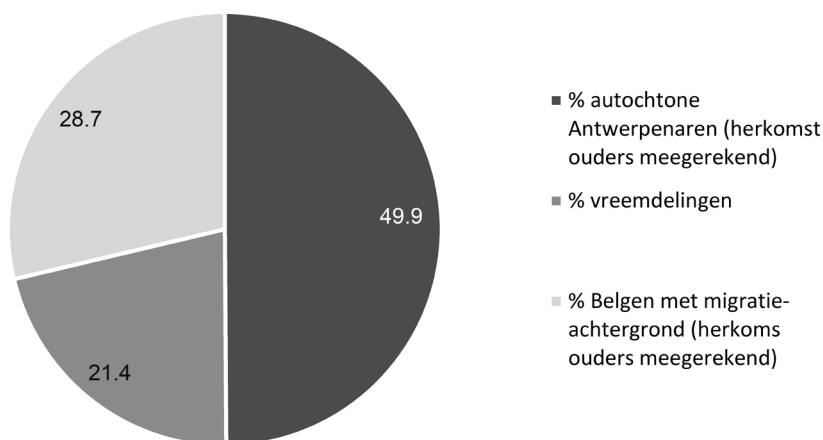
normalisering trager en moeizamer, zoals bij politie en justitie (zie §6). Zeker in *majority-minority*-steden wordt dat problematisch.

3. MAJORITY-MINORITY-STEDEN ALS ONDERDEEL VAN SUPERDIVERSITEIT

De toename van de etnisch-culturele diversiteit is het sterkst zichtbaar in de steden. Grote Europese steden worden in de 21^{ste} eeuw *majority-minority*-steden: steden waar de meerderheid van de bevolking een migratie-achtergrond heeft. Of anders gedefinieerd: steden waar de meerderheid van de inwoners behoort tot een brede waaier aan verschillende minderheden. Of nog: steden waar geen enkele bevolkingsgroep nog meer dan de helft van de inwoners uitmaakt, ook de autochtone stadsbewoners niet langer (CRUL *et al.*, 2013; GELDOLF, 2019).

3.1. Antwerpen als majority-minority-stad

Om dat proces te analyseren, nemen we Antwerpen als kersverse *majority-minority*-stad als casus. Volgens de officiële bevolkingscijfers telde Antwerpen op 1 januari 2019 voor het eerst iets meer dan de helft inwoners met een migratieachtergrond, nl. 50,1% (figuur 1). In 2018 ging het om 49% van de Antwerpenaren; anno 2012 was dit nog maar 42%.¹



FIGUUR 1: ANTWERPSE BEVOLKING NAAR HERKOMST (HERKOMST OUDERS MEEGEREKEND), JANUARI 2019

BRON: Stad Antwerpen, districts- en loketwerking

Om dat te meten, kijken we niet (meer) alleen naar de nationaliteit. Op basis van de huidige nationaliteit is 21,4% van de Antwerpenaren 'vreemdeling': iets meer dan één op vijf van de (officiële) stadsbewoners heeft dus een niet-Belgische nationaliteit.

In de superdiverse samenleving van de 21^{ste} eeuw valt nationaliteit echter niet noodzakelijk meer samen met etnische origine. In ons land zijn honderdduizenden volwassenen met een migratie-achtergrond de voorbije decennia Belg geworden. In België hebben iets meer dan één op tien (11%) inwoners – 1.259.091 landgenoten – een niet-Belgische nationaliteit. Bijna één op tien (9%) van de inwoners hadden bij geboorte een andere nationaliteit, maar zijn Belg geworden. Samengenomen is meer dan één op vijf van de inwoners bij geboorte of vandaag geen Belg (Myria, 2018, 2019). Bovendien spelen niet alleen natu-

¹ Cijfers verkregen via <https://stadincijfers.antwerpen.be>.

ralisaties. Kinderen van de derde generatie zijn Belg bij geboorte. Om zicht te krijgen op de reële etnisch-culturele diversiteit in onze steden en gemeenten, moeten we dus voorbij de huidige (Belgische) nationaliteit kijken, en de etnische origine ten dele 'reconstrueren' in de meetmethode. Dat gebeurt pas vanaf 2012.

De stad Antwerpen hanteert daarbij (zoals de Vlaamse overheid en de Nederlandse autoriteiten), vier criteria om etnische origine te reconstrueren, waarbij men de herkomst van de ouders mee verrekent. Men kijkt – cascadegewijs – naar (1) de eerste nationaliteit van de vader, (2) de eerste nationaliteit van de moeder, (3) de eerste nationaliteit van het individu en ten slotte (4) naar de huidige nationaliteit van iedere inwoner. Het volstaat om op één van deze variabelen 'niet-Belg' te scoren om onder de categorie 'vreemde herkomst' te vallen. Alleen personen die op de vier variabelen 'Belg' scoren, krijgen een Belgische herkomst (of autochtoon) toegewezen.²

3.2. Drie demografische transitieën veranderen onze steden

De overgang van Antwerpen naar een *majority-minority*-stad kondigde zich al vele jaren aan, maar bleef voor velen onopgemerkt. Drie processen liggen aan de basis van deze transitie, die zich in steeds meer Europese steden voordoet of aankondigt.

De impact van nieuwe migratie

Nieuwe migratie krijgt de meeste aandacht als verklaring voor de toenemende diversiteit. Sinds WO2 zijn bijna alle West-Europese samenlevingen immigratiesamenlevingen geworden (EL-MAFAALANI, 2018; GELDOF, 2019). België kende in 2017 zo'n 139.815 officiële nieuwkomers uit migratie (Myria, 2019). De meerderheid van hen vindt een eerste woonplek in een (groot)stedelijke omgeving (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018). Steden zijn voor velen plaatsen van aankomst, en iedere stad heeft meerdere aankomstwijken (DEBOOSERE, 2012; SAUNDERS, 2010, 2011; SCHILLEBEECKX, 2019). In Brussel gaat het onder meer om Kuregem of Molenbeek, in Antwerpen om Antwerpen-Noord, Kiel of Deurne-Noord. De sterke bevolkingstoename van bijna alle Vlaamse centrumsteden sinds het begin van de 21^{ste} eeuw, na decennia van bevolkingsdaling in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw, steunt in belangrijke mate op externe migratie. Zo kent Antwerpen een jaarlijkse positief extern migratiesaldo van zo'n 6.000 nieuwkomers (zie figuur 3 & 4). Toch verklaart dit de transitie naar *majority-minority*-stad maar gedeeltelijk.

De (onderschatte) demografische impact van ongelijke leeftijdscurves

De toenemende etnisch-culturele diversiteit heeft immers niet alleen met nieuwe migratie te maken. In de tweede plaats speelt de demografie van de stadsbewoners een cruciale rol in de transitie naar *majority-minority*-cities. We onderschatten het belang van het leeftijdsprofiel van de huidige bevolking in vele Europese steden. We zien een dalende en vergrijzende autochtone bevolking, samen met een groeiend aantal inwoners met een migratieachtergrond. Deze is het gecumuleerde resultaat van de migratie na de Tweede Wereldoorlog, met de georganiseerde arbeidsmigratie in de jaren '50 en '60, de volgmigratie, de globalisering en het effect van de uitbreiding van de EU na de val van het IJzeren Gordijn (GELDOF, 2019).

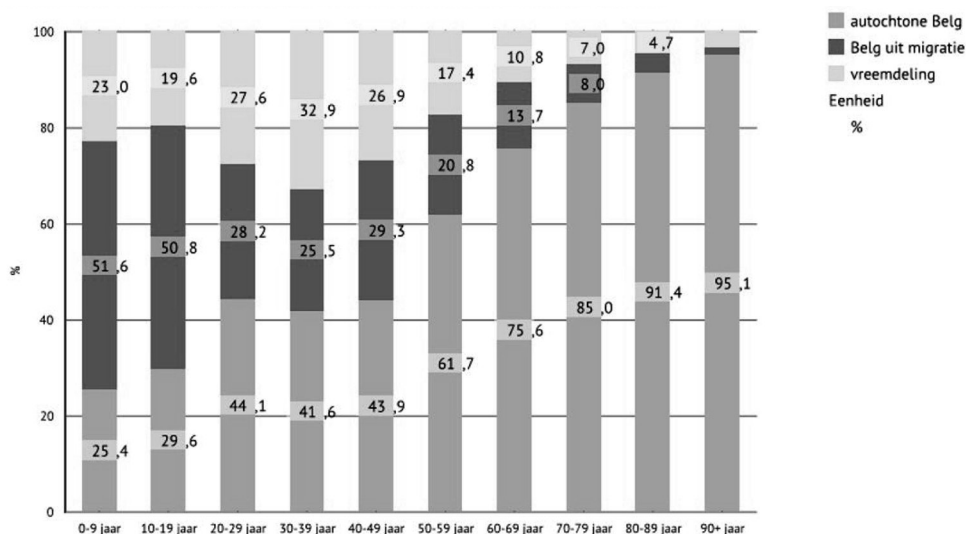
Bij de oudere generaties, en vooral bij de 80-plussers, zien we slechts een beperkte etnisch-culturele diversiteit. Aan de andere kant van het leeftijdspectrum bieden kinderen en jongeren bijna het spiegelbeeld van de oudere generatie. In steeds meer Belgische, Ne-

2 Cijfers verkregen via <https://stadincijfers.antwerpen.be>.

derlandse of andere West-Europese steden heeft ondertussen de meerderheid van de kinderen en jongeren een migratieachtergrond. Deze kinderen zijn de tieners van volgend decennium en de jongvolwassenen in het daaropvolgende decennium. Zij stromen de volgende twee decennia door naar het hoger onderwijs, naar de arbeidsmarkt, maar ook naar de 'huwelijksmarkt'. Deze jongeren met een migratieachtergrond vormen de volgende twee decennia ook de meerderheid van de stadsbewoners op huwbare en vruchtbare leeftijd.

De leeftijdsstructuur en de etniciteit van de stadsbewoners biedt daarom niet alleen een foto van de bevolking vandaag, maar ook een vooruitblik naar de volgende jaren. Ook zonder nieuwe migratie zal de diversiteit bij kinderen en jongeren en bij alle stadsbewoners de volgende decennia sterk toenemen. Naast nieuwe instroom door migratie zorgt vooral de demografische samenstelling van de huidige bevolking in Europese steden voor de snelle transitie tot *majority-minority-cities* (GELDOF, 2019).

Analyseren we Antwerpen als casus, dan toont figuur 2 dat van de oudste Antwerpenaren (ouder dan 80) minder dan één op tien wortels heeft in migratie (herkomst ouders meegerekend), en zelfs minder dan één op twintig bij de 90-plussers. Dat stijgt naar 15% Antwerpenaren met wortels in migratie bij 70-79-jarigen en bijna één op vier bij 60-69 jarigen. In deze leeftijdsgroepen vinden we de eerste generatie gastarbeiders uit de jaren '60. In iedere leeftijdsgroep onder de 50 jaar vinden we anno 2019 een meerderheid van Antwerpenaren met een migratieachtergrond. Hoe jonger, hoe hoger dit aandeel: zeven van de tien (70,4%) van de Antwerpse jongeren (10-19 jaar) heeft wortels in migratie, en drie op vier (74,6%) van de kinderen (0-9 jaar). De oudste Antwerpenaren, die de volgende twee decennia zullen overlijden, zijn in overgrote meerderheid autochtonen. De volgende twee decennia zullen in Antwerpen vooral kinderen worden geboren van ouders met een migratie-achtergrond. Deze demografische verhouding maakt dat ook zonder de nieuwe migratie de Antwerpse bevolking de volgende jaren in snel tempo diverser zal worden.



FIGUUR 2: DE ANTWERPSE BEVOLKING NAAR LEEFTIJD EN HERKOMST, 1 JANUARI 2019

BRON: Stad Antwerpen, districts- en loketwerking

Deze demografische realiteit – beperkte etnische diversiteit bij de oudste stadsbewoners en een meerderheid van kinderen en jongeren met een migratie-achtergrond – kenmerkt vele

West-Europese steden en is het resultaat van het migratiebeleid sinds WO2. Waar het politieke en maatschappelijke debat zich vooral op nieuwe migratie focust, onderschat men de demografische impact van de voorbije migratie.

Een gelijkaardige demografische transitie vinden we ook in de Verenigde Staten, waar sinds 2011 voor het eerst meer baby's geboren worden in zogenaamde 'minderheidsgroepen' dan bij blanke Amerikanen. Zij vormen de eerste *majority-minority*-geboortecohorte, stelt de Amerikaanse demograaf FREY (2015). De evolutie naar steden en staten zonder meerderheid (*no majority communities*) zet zich zeer snel verder, waarbij rond het midden van de 21ste eeuw de meerderheid van de Amerikanen uit een brede waaier aan minderheden zal bestaan.

De impact van (witte) stadsvlucht als versnellende factor

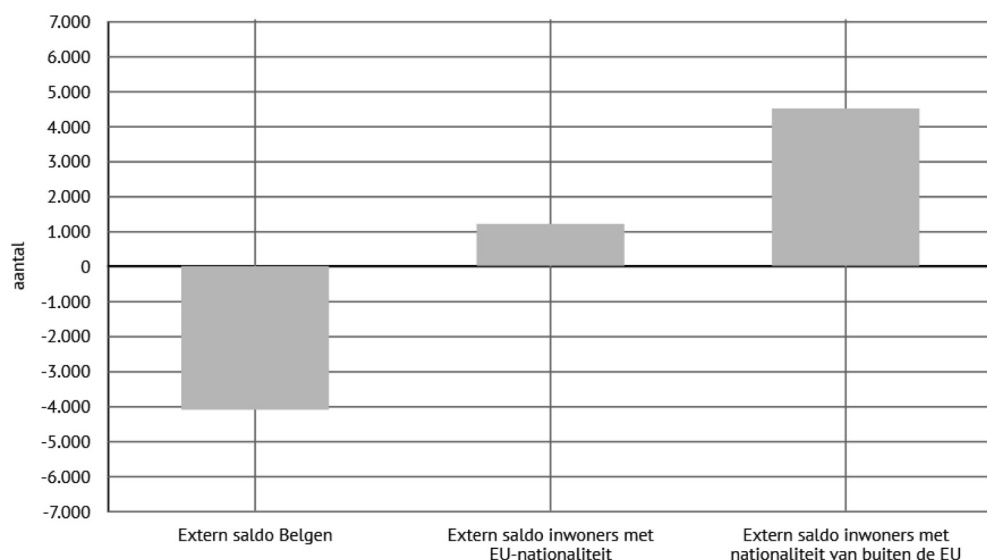
De derde reden waarom steden in Vlaanderen in sneltempo etnisch diverser worden, heeft niet direct met migratie te maken, maar met de aanhoudende stadsvlucht van (vooral autochtone) stadsbewoners. Voor een deel van de Vlaamse middenklasse betekende maatschappelijk succes de voorbije halve eeuw een nieuwbouwwoning buiten de stad. Het eenzijdige huisvestingsbeleid stimuleerde eigendomsverwerving, het ruimtelijke beleid zette amper een rem op de verkavelingsdrift en de suburbanisatie (GELDOLF, 1994). Die decennialange stadsvlucht maakte van Vlaanderen binnen de Vlaamse ruit één verstedelijkt gebied. Dat meer blanke gezinnen met jonge kinderen de stad verlieten, versnelde de transitie naar *majority-minority-cities*.

Sinds het begin van de 21^{ste} eeuw kennen Brussel en alle Vlaamse steden opnieuw een sterke bevolkingsstijging. Er is opnieuw een positief geboortesaldo (meer geboortes dan sterftes), meer jongeren en jonge gezinnen blijven (langer) in de stad en hogere externe migratie doet de stadsbevolking opnieuw groeien. Toch blijft er onderliggend nog steeds een selectieve stadsvlucht bestaan van vooral witte tweeverdienersgezinnen. Deze (achter de stijgende bevolkingscijfers) verborgen 'witte vlucht' versnelt de relatieve groei van het aandeel stadsbewoners met wortels in migratie.

Wanneer we voor Antwerpen kijken naar het verschil tussen verhuisbewegingen naar de stad en uit de stad (het extern migratiesaldo), dan zien we dat er meer inwoners met een niet-Belgische nationaliteit naar de stad migreren (een positief migratiesaldo van 5.703 niet-Belgische nieuwkomers). Dat contrasteert sterk met een negatief migratiesaldo bij stadsbewoners met Belgische nationaliteit: in 2018 waren er 4.109 Antwerpenaren meer die uit de stad verhuisden dan dat er Belgen naar de stad verhuisden (zie figuur 3).

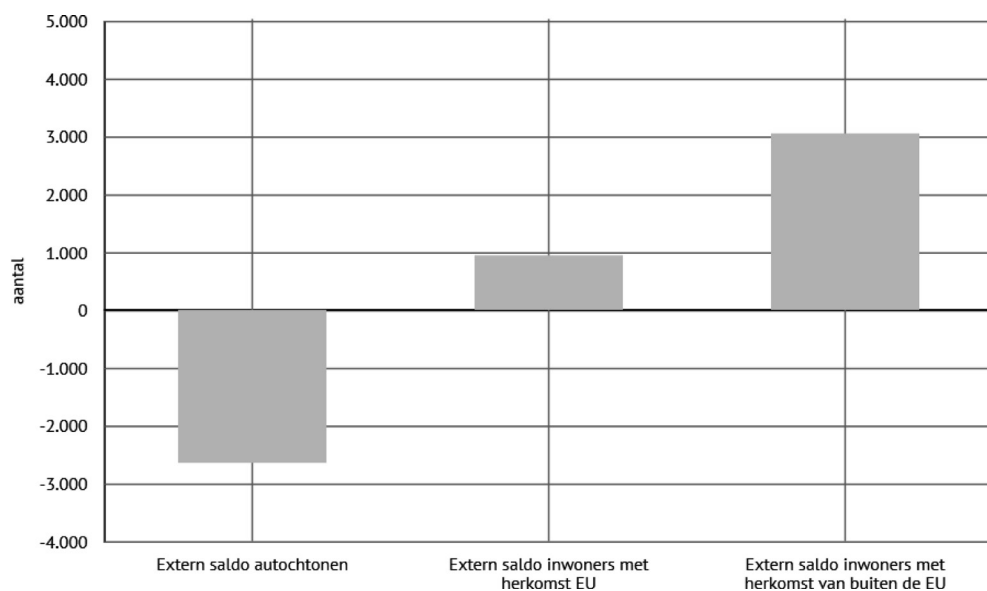
Hoewel de stadsvlucht in de eerste plaats nog steeds een zogenaamde 'witte' stadsvlucht is, zoals de voorbije decennia, dwingt de superdiversiteitslens ons ook hier om de achterliggende complexiteit in beeld te brengen. Ook hier wordt nationaliteit een steeds minder nauwkeurige indicator, en verbergt het negatief migratiesaldo van Belgen ook een relatief nieuw fenomeen van 'gekleurde' stadsvlucht. Deze zien we niet in figuur 3, omdat deze enkel gegevens op basis van de huidige nationaliteit weergeeft.

Kijken we naar de migratiesaldi voor Antwerpen naar herkomst (figuur 4), dan zien we een negatief migratiesaldo of 'witte stadsvlucht' van 2.645 autochtone Antwerpenaren in 2018. Het verschil tussen de 4.109 Belgen die de stad verlieten in 2018, en de 2.645 Antwerpenaren van autochtone origine die de stad ontvluchten, geeft een groep van 1.464 Antwerpenaren met de Belgische nationaliteit én met wortels in migratie, die in 2018 eveneens de stad ontvlucht.



FIGUUR 3: EXTERN MIGRATIESALDO STAD ANTWERPEN NAAR NATIONALITEIT, 2018

BRON: <https://stadincijfers.antwerpen.be/databank/>



FIGUUR 4: EXTERN MIGRATIESALDO STAD ANTWERPEN NAAR ETNICITEIT, 2018

BRON: <https://stadincijfers.antwerpen.be/databank/>

Het fenomeen van gekleurde stadsvlucht is aan de ene kant het resultaat van opwaartse sociale mobiliteit, waarbij mensen met een migratieachtergrond vergelijkbare verhuisbewegingen maken als een deel van de autochtone middenklasse gezinnen, naar randgemeenten van de stad. Aan de andere kant, onderaan de woonladder, is de zoektocht naar betaalbare

huisvesting de drijfveer. Naarmate de druk op de woonmarkt in steden als Brussel, Antwerpen of Gent verder toeneemt, zijn mensen met beperkte inkomens en grotere gezinnen gedwongen om elders betaalbare woningen te zoeken. Assen van openbaar vervoer of de aanwezigheid van landgenoten verklaren dan mobiliteitspatronen die per stad verschillen. Voorbeelden zijn verhuisbewegingen van Brussel naar Vilvoorde, Aalst en Ronse of van Antwerpen naar Boom of Temse (zie ook SCHILLEBEECKX, 2019; GELDOP, 2019).

Het samenvallen van deze drie processen (migratie en de rol van aankomstwijken, etnisch-demografische dynamiek van de bestaande bevolking en selectieve suburbanisatie) verklaart de snelle toename van de diversiteit in onze steden, en geleidelijk aan ook in de suburbane rand. Het verklaart waarom Antwerpen, Brussel, Vilvoorde of Genk *majority-minority-cities* zijn geworden, waarom tegen 2030 ook steden als Gent of Mechelen het zullen worden (zie figuur 6 & 7), en waarom ook de stedelijke arrondissementen en stadsgebieden geleidelijk aan superdivers worden.

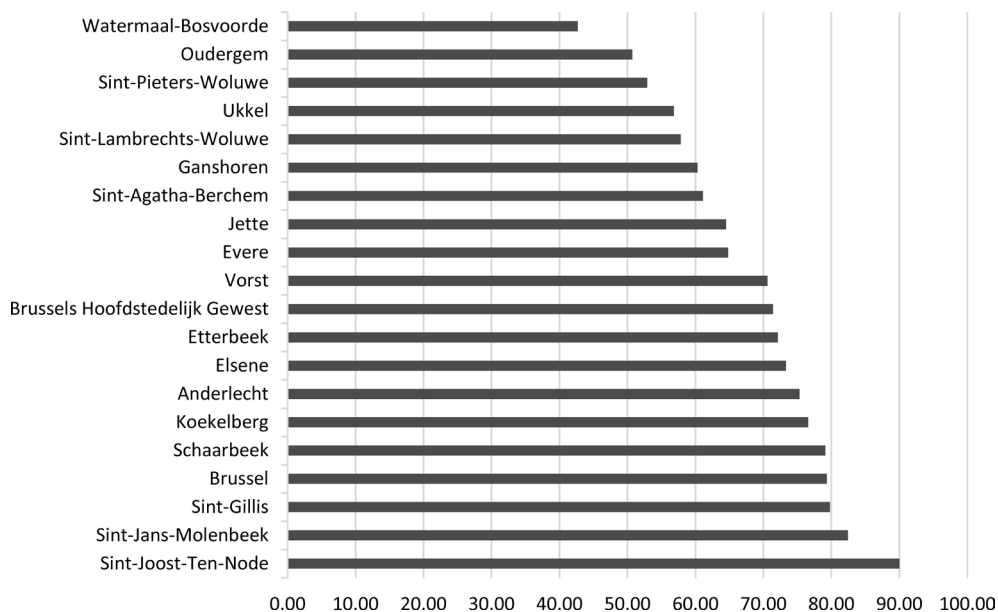
3.3. Andere majority-minority-steden in België en Nederland

Wereldsteden als New York, Sao Paulo, Toronto of Sydney zijn al langer *majority-minority-cities*. Dat manifesteert zich in de 21ste eeuw nu ook in het hart van Europa, ook in België en Nederland. Zowel in binnen- als buitenland zijn er steeds meer steden die de transitie naar een *majority-minority*-stad doormaken, met grote onderlinge verschillen naar bevolkings-samenstelling.

Bij het begin van de 21^{ste} eeuw werd Brussel een meerderheids-minderheidsstad. Vandaag is Brussel één van de meest diverse steden ter wereld. Volgens de recentste bevolkingscijfers (2016, figuur 5) hebben meer dan zeven op tien van de inwoners van het Brussels Gewest wortels in migratie (71,4%, herkomst van de ouders meegerekend, zie hierboven). Watermaal Bosvoorde is met 42,7% van de inwoners van buitenlandse herkomst de minst diverse Brusselse gemeente. Het meest superdivers zijn Sint-Jans-Molenbeek (82,4% van de inwoners van buitenlandse herkomst) en Sint-Joost-ten-Node, met 90% inwoners van buitenlandse herkomst.

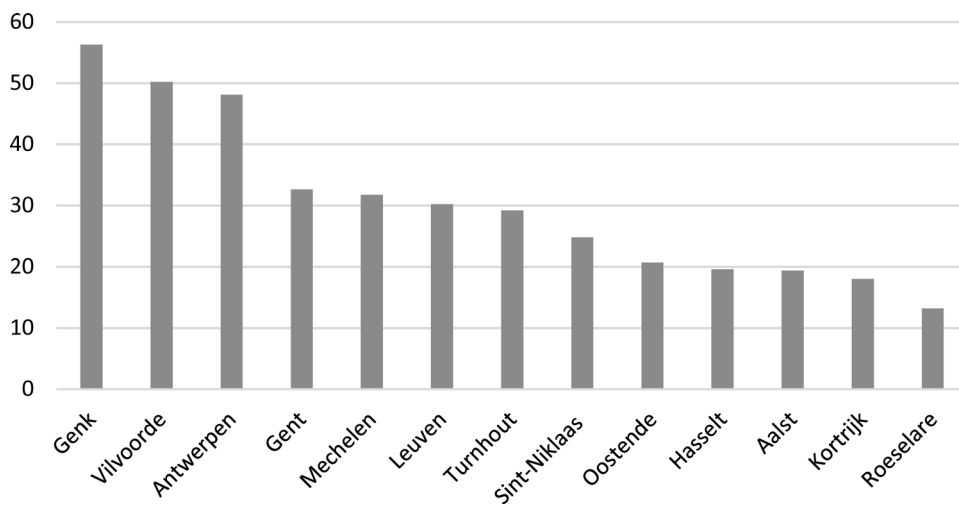
Van de Vlaamse centrumsteden (figuur 6) is Genk het meest divers, met 56,3% inwoners met een migratieachtergrond. De mijngeschiedenis en het aantrekken van gastarbeiders voor de steenkoolmijnen maakte de kleinere centrumstad Genk tot een *majority-minority*-stad. Vilvoorde, hoewel niet erkend als centrumstad, is recent ook een *majority-minority*-stad, met 50,2% inwoners met een migratie-achtergrond.

Na Brussel, Antwerpen, Genk en Vilvoorde zullen het volgende decennium ook andere steden in Vlaanderen *majority-minority-cities* worden. Zo kende Gent anno 2016 bijna één op drie inwoners met een migratieachtergrond (32,6%), Mechelen 31,7%. Ook hier is de transitie onafwendbaar omwille van dezelfde combinatie van nieuwe migratie (rechtstreeks vanuit het buitenland, of via aankomststeden als Brussel en Antwerpen), het demografisch profiel van de huidige bewoners, en een aanhoudende en overwegend witte stadsvlucht. Figuur 7 toont hoe in iedere Vlaamse centrumstad (en Vilvoorde) het percentage kinderen en jongeren met migratieachtergrond ruim boven het gemiddelde van de stad uitkomt. In meer dan de helft van de Vlaamse centrumsteden hebben de meerderheid van de kinderen vandaag al een migratie-achtergrond.



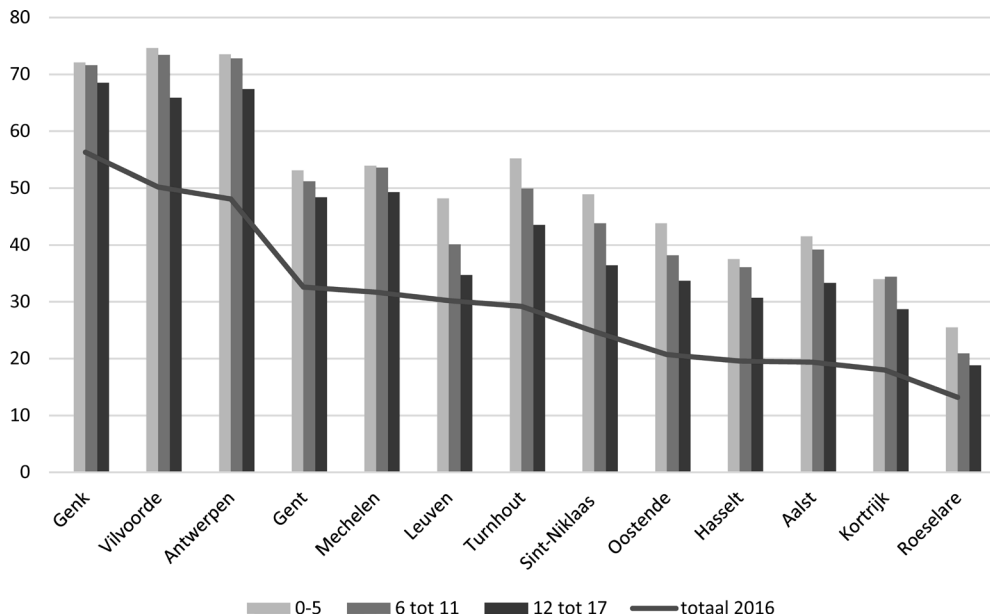
FIGUUR 5: % INWONERS BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST PER GEMEENTE, VAN BUITENLANDSE HERKOMST (OUDERS MEEGEREKEND), 2016

BRON: eigen bewerking op basis van Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor 2018.



FIGUUR 6: % INWONERS VAN BUITENLANDSE HERKOMST (OUDERS MEEGEREKEND), VLAAMSE CENTRUMSTEDEN + VILVOORDE, 2016

BRON: eigen bewerking op basis van <https://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-lokale-inburgering-en-integratie>



FIGUUR 7: % INWONERS VAN BUITENLANDSE HERKOMST (OUDERS MEEGEREKEND), VLAAMSE CENTRUMSTEDEN + VILVOORDE, 2016, TOTAAL EN NAAR LEEFTIJD VOOR KINDEREN EN JONGEREN.

BRON: eigen bewerking op basis van <https://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-lokale-inburgering-en-integratie>

In Nederland maken stadsbewoners met een migratie-achtergrond al meer dan de helft van de inwoners uit in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag (ENTZINGER, 2012; SCHEFFER, 2012; ENGBERSEN & SCHOLTEN, 2018; JENNISSEN *et al.*, 2018; SCHOLTEN, CRUL & VAN DE LAAR, 2019). Ook elders in Europa, staan steden als Birmingham, Malmö, Marseille of Stuttgart op het symbolische kantelpunt.

Iedereen in de grote Europese steden, schrijft de Nederlandse socioloog Maurice CRUL, behoort straks net zoals in New York tot een etnische minderheid (CRUL *et al.*, 2013). De kinderen van de migranten van de voorbije decennia, de tweede en stilaan derde generatie, 'erven' de steden, schrijven KASINITZ *et al.* (2009) over New York in *Inheriting the city*. Dat betekent volgens CRUL ook dat we ons denken over wie geïntegreerd is en wie niet in de nieuwe *majority-minority-cities* ingrijpend moeten bijstellen. Brussel, als hoofdstad van België én als Europese hoofdstad, is vandaag al zo'n superdiverse stad, waar de vraag naar wat nu de meerderheidscultuur is, een hele brede waaier aan verschillende antwoorden kan opleveren.

4. MAJORITY-MINORITY-STEDEN: EEN OMSTREDEN CONCEPT

Het concept *majority-minority-cities* is in Europa, en zeker in België, relatief nieuw. Voor de enen geeft het inzicht, bij anderen roept het weerstand op. Een kritische reflectie over de potentie en de beperkingen ervan is dan ook nodig, alvorens op de uitdagingen te focussen.

4.1. *Majority-minority-steden als eye-opener*

Het concept *majority-minority-cities* geeft zicht op en taal aan een demografische transitie die onze steden in termen van bevolkingssamenstelling drastisch verandert. Het vestigt de aandacht op een symbolisch kantelmoment en onderlijnt daarmee ook de demografische onomkeerbaarheid van de groeiende diversiteit. Het doorprijkt zo ook de illusie van sommigen dat we de processen van etnische diversifiëring kunnen terugdraaien.

Naast het beschrijvende en empirische karakter van het concept fungeert het als een 'reality-check': zo (divers) zijn onze steden vandaag. Ze zullen in de toekomst alleen maar diverser worden, niet alleen door de nieuwe migratie, maar ook en vooral door de demografische ontwikkelingen die het resultaat zijn van de migratieprocessen sinds WO2.

De vraag of we die superdiversiteit willen, verliest met de dag meer aan relevantie. De vraag welke maatschappelijke uitdagingen dit stelt en hoe we hier mee omgaan, wordt met de dag relevanter: voor het beleid, maar evengoed in iedere maatschappelijke sector, ook in het politieke en justitiële systeem (zie §6).

Vanuit de confrontatie met de demografische feitelijkheid, dwingt het concept tot een kritische reflectie over de beeldvorming, het gehanteerde discours en het gevoerde beleid. Het wij-zij-denken uit de 20^{ste} eeuw, dat nog op vele plaatsen dominant is, wordt met de dag meer een achterhaald en onhoudbaar *frame* om de samenleving te begrijpen. Wij-zij-denken versterkt polarisatie in plaats van verbinding, en vooral: het gaat voorbij aan de groeiende diversiteit in de diversiteit, waarbij steeds meer landgenoten en stadsgenoten tussen wij-en-zij leven, of beide combineren vanuit meervoudige identiteiten (GELDOF, 2019).

Het concept *majority-minority-stad* beschrijft tot slot niet enkel de demografische realiteit, maar het geeft daardoor ook erkenning aan de groeiende groep stadsbewoners met een migratie-achtergrond. Het benadert hen niet langer als 'getolereerde minderheden', maar geeft hen impliciet erkenning als volwaardige stadsbewoners, die mee de stad en haar toekomst bepalen. Het concept van *majority-minority-steden* geeft hun demografisch gewicht en belang aan voor de stad van vandaag, en erkent zo dat de stad van vandaag en morgen ook hun stad is. Het (h)erkent als dusdanig ook hun burgerschap en actorschap, als mede-eigenaar en mede-actor in de stad: het is ook 'hun' stad.

4.2. *Kritische reflecties bij het concept majority-minority-cities*

Toch is ook een kritische reflectie over het concept *majority-minority-cities* nodig. Vooral een te oppervlakkige lezing van de notie van *majority-minority-steden*, waarbij men enkel naar de aantallen kijkt, levert een vertekend beeld op.

Een eerste beperking is dat bijna alle publicaties vertrekken van de officiële bevolkingscijfers. Dat geldt ook voor de hierboven aangehaalde bevolkingscijfers. De meerderheid van de legaal verblijvende en geregistreerde stadsbewoners hebben dan een migratie-achtergrond in *majority-minority-steden*. Daarmee onderschatten we de reële diversiteit op het grondgebied. In tijden van superdiversiteit en transmigratie herbergen steden ook belangrijke groepen (al of niet tijdelijke) bewoners zonder wettelijk verblijf: intra-EU-migranten die zich nooit registreerden, asielzoekers die hun aanvraag nog moeten indienen, migranten die na familiebezoek en verloop van hun visum bij hun familie bleven, afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers, transmigranten op doorreis, ... Zeker in *global cities* loopt de aanwezigheid van mensen zonder papieren op (VAN MEETEREN, VAN SAN & ENGBERSEN, 2008). De *London School of Economics* schatte vorig decennium hun aantal op 600.000 voor een stad als London, of bijna 10% van de officiële bevolking (GORDON *et al.*, 2009). Voor Belgische steden hebben we geen recente schattingen, maar de collectieve regularisatie in België in 2009 was in Antwerpen goed voor zo'n 7.000 aanvraagdossiers, of meer dan 10.000

stadsbewoners zonder wettig verblijf. De aanwezigheid van mensen zonder papieren hing nauw samen met de aanwezige diversiteit in wijken: hoe groter die diversiteit, hoe hoger het *dark number* van mensen zonder papieren in die wijken (GELDOF, 2001, 2012, 2017, 2019). Het maakt dat – zeker de grote steden – etnisch diverser zijn dan we op basis van de officiële bevolkingscijfers aannemen. De overlevingsstrategieën van mensen zonder papieren maakt hen niet alleen kwetsbaar voor uitbuiting, maar ook voor georganiseerde misdaad (KAIZEN & NONNEMAN, 2007).

Een tweede kanttekening is dat een eenzijdig en oppervlakkig gebruik van het concept *majority-minority*-steden de transitie dreigt te reduceren tot de impact van nieuwe migratie. Sommige stadsbesturen willen dan het zogenaamde ‘aanzuigeffect’ van hun stad ten alle koste voorkomen, waarbij ze de stedelijke functie van aankomstplaats negeren. De bevolkingsdynamieken in steden zijn evenwel complexer. Zoals hierboven aangetoond versterken drie componenten elkaar: nieuwe migratie, de demografische impact van de migratie de voorbije halve eeuw in een vergrijzende samenleving, en de impact van stadsvlucht. Samen liggen deze drie dynamieken aan de basis van de complexiteit, snelheid en beperkte stuurbaarheid van de transitie naar *majority-minority*-steden. De langzaam groeiende gekleurde stadsvlucht maakt ten slotte dat superdiversiteit ook buiten en rond de steden steeds meer de normaliteit wordt.

Een derde kanttekening is dat er vandaag nog onvoldoende aandacht is voor de veranderende machtsverhoudingen in *majority-minority*-steden. Het beeld dat inwoners met een migratieachtergrond ‘de stad zouden overnemen’ in het kader van een ‘omvolking’, is te mathematisch en simplistisch. De brede waaier aan minderheden die de meerderheid van de stadsbewoners uitmaken vormen allesbehalve een homogene groep. Ze delen migratie-ervaringen in hun families, maar vaak zijn de verschillen tussen en binnen deze groepen veel groter dan de verschillen tussen hen en de zogenaamde autochtone bevolking. De leefwereld van de eerste generatie gastarbeiders uit de jaren ‘50 of ‘60 verschilt fundamenteel van die van de huidige vluchtelingen uit Syrië of Afghanistan. EU-ambtenaren, diplomaten en expats ervaren hun verblijf anders dan werkloze schoolverlaters met een migratie-achtergrond. Ook binnen gemeenschappen groeien verschillen, tussen eerste en derde of vierde generatie, oud en jong, laaggeschoold of hooggeschoold, praktiserend gelovig of niet meer praktiserend tot niet meer gelovig, ... Juist de groeiende diversiteit in de diversiteit maakt dat we de meerderheid van minderheden allesbehalve als een homogene groep kunnen zien.

Verder overschatten sommigen de impact van de overgang naar *majority-minority*-steden omdat ze voorbijgaan aan de leeftijdsstructuur. Kinderen en jongeren trekken het percentage stadsbewoners met een migratie-achtergrond sterk de hoogte in (zie figuur 2 & 7). De impact is dus vandaag groter in crèches en scholen dan op de arbeidsmarkt. De leeftijdsstructuur maakt dat de diversiteit cohortegewijs groeit, wat een vertragende factor vormt naar de reële impact op de gehele stedelijke samenleving.

Ten slotte veranderen machtsposities veel trager dan demografische verhoudingen. Ook in *majority-minority*-steden blijven de meeste machts- en gezagsposities vandaag nog in handen van de autochtone stadsbewoners: van burgemeesters- en schepencolleges tot schooldirecties, van bedrijven tot lokale politiekorpsen, van universiteiten tot het gerechtelijk apparaat. Niet alleen leeftijd en opleidingsniveau bepalen dat de demografische transitie zich veel langzamer vertaalt in veranderende posities. Ook spelen er (al dan niet zichtbare) selectieprocessen en drempels die de opwaartse sociale mobiliteit bemoeilijken.

Volgens CRUL et al. (2013: 14) “zal iedereen zich aan iedereen moeten aanpassen (...) als er geen etnische meerderheidsgroep meer is. (...) Sommigen uit de oude meerderheidsgroep zullen zich heftig verzetten tegen het verlies van hun dominante positie. Voor anderen vormt de diversiteit in de stad juist een positieve aantrekkingskracht”. Bij CRUL et al. lijkt het kwantitatieve verlies van een meerderheidspositie van de autochtone stadsbewoners samen te val-

len met een verlies van definiëeringskracht van de voormalige meerderheid. Dit gaat echter voorbij aan het zonet gesignaleerde vertragingseffect, waarbij machtsposities trager veranderen dan bevolkingscijfers, omdat de verandering cohortegewijs in de samenleving moet ingroeien. Bovendien is er ook weerstand tegen deze verandering. Het gevaar bestaat dat we de normalisering overschatten en de weerstand onderschatten. Het is noodzakelijk deze processen van weerstand en veranderingen grondiger te bestuderen, en de rol van machtsposities hierin.

Superdiversiteit benadrukt de groeiende verschillen en differentiatie tussen en binnen groepen in een etnisch steeds diversere samenleving. Maar die verschillen zijn zelden neutraal: ze gaan samen met ongelijke posities en machtsposities. Meer aandacht voor die machtsverschillen zou de studies van superdiversiteit versterken. Het helpt ook om te begrijpen dat in *majority-minority*-steden de autochtone minderheid nog vele jaren (of zelfs decennia) de machtsposities in handen blijft houden, omdat instituties en machtsrelaties veel trager veranderen dan demografische ontwikkelingen.

ALBA en DUUVENDAK (2019) pleiten er terecht voor om meer aandacht te geven aan de (trage) veranderingen van de ‘*mainstream*’ samenleving. De belangrijke instituties in onze samenleving, zoals het onderwijs, de economie of de media, maar evenzeer de strafrechtsbedeling, blijven immers in belangrijke mate de oude *mainstream* weerspiegelen en reproduceren.

Onderzoek naar de temporaliteit van deze veranderingsprocessen moet focussen op het paradoxale contrast tussen de snelheid van de demografische transitie en de relatieve traagheid in de effecten ervan naar machtsverhoudingen en sociale stijging. Wie kijkt naar de temporaliteit van deze transitie, moet zowel oog hebben voor het ressentiment (ook bij verkiezingen) van diegenen die vinden dat de demografische verandering vandaag al te snel en te ver gaat, als van diegenen die hun positie in de stad willen opnemen, maar daarbij op weerstanden stuiten, en juist vinden dat het veranderingsproces te traag gaat.

Een laatste paradox is dat spreken over *majority-minority*-steden onbedoeld nog een wij-zij-denken blijft belichamen. Het wijst op de veranderende demografische verhoudingen tussen groepen van verschillende herkomst die vandaag de stad delen, maar het blijft ten dele verwijzen naar de verschillen in herkomst uit het verleden. Diversiteit blijft dan iets van ‘de ander’ (ZAPATA-BARRERO, 2019). Daarbij dreigt het zo ook de groeiende diversiteit in de diversiteit te minimaliseren: het benadrukt onvoldoende hoe binnen groepen en gemeenschappen de diversiteit evenzeer toeneemt.

4.3. *Majority-minority-cities en superdiversiteit als ‘sensitising concepts’*

Samengevat, het concept *majority-minority*-steden geeft ons inzicht in de snelle demografische verandering van de bevolking, maar vertrekt soms nog te sterk vanuit een wij-zij-denken, heeft onvoldoende aandacht voor de groeiende diversiteit in de diversiteit en dreigt voorbij te gaan aan de veel tragere verandering van machtsverhoudingen. De focus ligt (te) sterk op de kwantitatieve dimensie van superdiversiteit.

In dat opzicht kan het enkel een transitieterm zijn en fungeren als een ‘*sensitising concept*’ (VERTOVEC, 2015, 2019a): een concept dat ons (in)zicht geeft op deze fase van de maatschappelijke transitie van onze steden en onze samenleving. Normalisering van superdiversiteit gaat over een volgende stap, waarbij de *majority-minority*-steden onze steden worden, ongeacht herkomst. Of anders gezegd: hoe meer steden hun huidige superdiverse bevolkingssamenstelling als gegeven nemen en de demografische dynamieken herkennen, hoe minder relevant het concept van *majority-minority*-steden wordt. Het tempo van deze erkenningsdynamiek verschilt echter sterk van stad tot stad, maar verschilt ook tussen maatschappelijke sectoren.

5. UITDAGINGEN IN MAJORITY-MINORITY-STEDEN

Welke uitdagingen brengt de transitie van superdiversiteit en *majority-minority-cities* voor onze samenleving? Die vraag klinkt steeds luider in onderzoek (GELDOLF, 2019). Hoe bestuur je zo'n majority-minority steden (TASAN-KOK *et al.*, 2017)? Moet *mainstreaming* de strategie worden voor een integraal omgangsbeleid in zulke steden (VAN BREUGEL & SCHOLTEN, 2018)? Hoe moeten we integratie herdenken in deze contexten, of wat betekent integratie in superdiverse en complexe *majority-minority*-steden als London of Brussel (GRZYMALA-KAZLOWSKA & PHILLIMORE, 2017; GELDOLF, 2019). Is interculturalisering een noodzakelijke strategie (ZAPATA-BARRERO, 2019)? Hoe sociale stijging en solidariteit organiseren in contexten van superdiversiteit (SCHUERMANS *et al.*, 2017)? Hoe omgaan met de reële meertaligheid (JANSSENS, 2018), op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, maar ook bij overheidsdiensten, bij politie of justitie (§6)?

Superdiversiteit is een lens om de toenemende complexiteit in onze samenleving beter te kunnen beschrijven en analyseren, maar ook om er gepaste handelingskaders voor te ontwikkelen (MEISSNER & VERTOVEC, 2014). In *majority-minority*-steden zien we op steeds meer plekken aanpassings- en veranderingsprocessen om met de groeiende diversiteit en complexiteit om te gaan. Om te kunnen werken in een maatschappelijke context van superdiversiteit, hebben we nood aan een interculturalisering van organisaties en instituties, stelt ZAPATA-BARRERO (2019). Onder interculturalisering versta ik hier processen van verandering in organisaties of instituties, die resulteren in structurele veranderingen van de organisatiestructuur en -cultuur, waarbij het personeelsbestand en de werking beter worden afgestemd op de superdiverse context. Organisaties moeten interculturaliseren, om geen witte eilanden te worden in een superdiverse samenleving, maar ook om de eigen kwaliteitsstandaarden te kunnen blijven halen in een veranderende context met een snel veranderende populatie.

De vraag is dus niet meer zozeer of we de superdiversiteit willen of goed vinden, wél hoe we er mee omgaan. Dat leidt tot nieuwe vragen. Wat is goed onderwijs in een stad waar de meerderheid van de kinderen en jongeren wortels in migratie heeft (GELDOLF, 2016)? Wat is goede gezondheidszorg, in contexten van meertaligheid en superdiversiteit (PHILLIMORE, 2015)? Wat is een goed personeelsbeleid op een veranderende arbeidsmarkt en hoe maak je van meer diversiteit een meerwaarde voor een bedrijf of een organisatie? Welke aanpassingen aan aanbod of dienstverlening zijn nodig? We zien in de meest uiteenlopende sectoren, organisaties en contexten vandaag dezelfde vragen en veranderingsprocessen opduiken.

6. UITDAGINGEN VOOR POLITIE EN JUSTITIE

De vraag naar de impact van superdiversiteit lijkt echter minder snel te worden opgepikt bij politie en justitie, waar de noodzakelijke interculturalisering opmerkelijk trager verloopt. Dit in tegenstelling tot het instromende 'cliënteel' in het systeem. Zo zijn bijvoorbeeld gevangenen diverser dan de samenleving: in 2017 hadden gemiddeld iets meer dan de helft van de gedetineerden in België (56%) de Belgische nationaliteit (Directoraat-generaal Penitentiare Inrichtingen, 2018). Toch is dit een erg onvolkomen indicator, aangezien de gevangenispopulatie slechts het laatste station is in een lange justitiële weg (BEYENS, 2007).

6.1. De vragen voor de toekomst

In een wereld van superdiversiteit en transnationaliteit ontstaan nieuwe politionele en juridische uitdagingen en problematieken. Zo hebben de groeiende transnationaliteit en transmigratie als gevolg dat rechtssystemen uit landen van herkomst gecombineerd moe-

ten worden met onze rechtstelsels, bijvoorbeeld bij transnationale huwelijken, echtscheidingen, erfenissen of bij de opbouw van sociale zekerheidsrechten (SCHROOTEN *et al.*, 2015). Welk recht is dan nodig in een multiculturele of superdiverse samenleving (RUTTEN, RAMAKERS & LENAERTS, 2018)? Maar ook: hoe neutraal is dat recht? Vanuit de *Critical Race Theory* zet de Amerikaanse rechtsprofessor CRENSHAW de fundamentele vraag naar de 'kleurenblindheid' van het rechtssysteem op de agenda: ze bepleit een kritische reflectie naar de verborgen assumpties in een rechtssysteem dat grotendeels tot stand kwam in een minder diverse samenleving (CRENSHAW, 2019).

De relatie tussen criminaliteit en etniciteit behoort tot één van de gevoeligste onderzoeksthema's, stelt VAN SAN (2008). Naarmate de samenleving diverser wordt, groeit de onafwendbaarheid om ook de impact van die diversiteit te onderzoeken, net zoals in het armoede-onderzoek (GELDOLF, 2019). Doorheen de hele justitiële keten speelt in contexten van superdiversiteit dan ook de vraag naar mogelijkheden, wenselijkheid en beperkingen van etnische registratie (DAVIDOVIC & TERLOUW, 2015). In België hebben we vooralsnog alleen maar gegevens over gevangenen op basis van nationaliteit, en niet naar etnische origine (BEYENS, 2007; BOVENKERK, 2017).

De transitie naar een superdiverse samenleving roept in iedere fase van de justitiële keten nieuwe vragen op en specifieke uitdagingen. Zonder volledig te zijn gaat het om vragen over de wenselijkheid of houdbaarheid van *ethnic profiling* bij de opsporing en aanhouding (BOVENKERK, 2015) in *majority-minority-cities*. Ook het recente deradicaliseringsbeleid is exemplarisch voor nieuwe diversiteitsvragen (JAMINÉ & FADIL, 2019).

Hoe groter de superdiversiteit, hoe belangrijker ook onderzoek naar de (mogelijke) impact van etnische achtergrond bij seponering of doorverwijzingen of naar de (mogelijke) impact van etnische achtergrond bij veroordelingen en strafbepaling (BEYENS, 2007). Opvallend is dan dat onderzoek naar selectiviteit van justitie die bepaalde etnische groepen viest sindsdien lijkt te ontbreken in ons land (BOVENKERK, 2017).

De transitie naar superdiversiteit confronteert politie en justitie ook steeds vaker met anderstaligheid en meertaligheid. Daarbij groeit het belang van taal en vertaling bij de rechtsgang in contexten van meertaligheid (DRUGAN & KREDENS, 2018). We weten uit onderzoek aan het begin van de eeuw dat interculturele communicatie in rechtbanken problematisch kan zijn en tot vormen van culturalisering kan leiden of vormen van institutioneel racisme in zich kan dragen (D'HONDT *et al.*, 2004). De diversiteit in de samenleving is sindsdien sterk toegenomen, maar inzicht over de interculturele communicatie in rechtbanken helaas niet. Ook werken aan re-integratie na de strafuitvoering vereist divers-sensitief werken en zicht op de superdiverse sociale netwerken van (ex-)gedetineerden.

Op al deze domeinen biedt het kader van superdiversiteit kansen om op een genuanceerde manier diversiteit en etniciteit op te pikken in criminologisch onderzoek en in het politionele en justitiële systeem. Aan de ene kant confronteert het ons met de sterk toegenomen superdiversiteit, en de onafwendbaarheid om dit in de dagelijkse politionele, justitiële maar ook in de onderzoekspraktijken explicieter op te pikken en de impact ervan te onderzoeken, zeker ook naar selectiviteit. Tegelijk behoedt het kader van superdiversiteit, en vooral dan de methodische focus op de groeiende diversiteit in de diversiteit, ons voor benaderingen waarbij individuen vanuit een culturaliserend en essentialiserend perspectief gereduceerd worden tot vertegenwoordigers van 'hun' gemeenschap. Zo verkleint een superdiversiteitslens ook de kans op discursieve schade (PETINTSEVA, 2016).

6.2. Interculturalisering van het justitiële en politionele apparaat

De werking van politie en justitie in contexten van superdiversiteit vereist ook een kritische reflectie over de huidige personeelssamenstelling binnen politie en justitie. We weten dat

organisaties waarin weinig of geen diversiteit aanwezig is, sneller geneigd zijn in wij-zij-termen te blijven denken en de ‘ander’ sneller als gevaar zien. Dat leidt vaak tot culturaliserend en essentialiserend denken, waarbij men mensen reduceert tot hun herkomst, cultuur of religie (GELDOLF, 2019).

Er zijn tal van indicaties dat zowel bij politie als justitie de diversiteit in het personeelskorps zeer beperkt is én veel trager toeneemt dan in de bevolking of in andere maatschappelijke sectoren. Systematische meting ontbreekt echter ook hier. Enkel voor Antwerpen vinden we gegevens over diversiteit in het politiekorps. Anno 2017 telde de Antwerpse politie een *“kleine 2% personeelsleden van een andere origine” en bestaat het korps voor ‘meer dan 95% of de overgrote meerderheid uit zgn. ‘autochtone’ Belgen”* (Comité P, 2017a: 14). In de majority-minority-stad die Antwerpen ondertussen is, kunnen we enkel vaststellen dat het korps in de verste verte geen representatie vormt van de bevolking.

De instroom van personen met een migratie-achtergrond in de politiekorpsen blijft ook laag, ondanks diversiteits- en recruiteringscampagnes de voorbije jaren. Nederland kende een gelijkaardig probleem, en zette in op onderzoek naar de belangstelling voor de politie als werkgever bij Nieuwe Nederlanders en naar hun achterliggende motieven om (wel of niet) voor de politie te werken, om zo de wervingsinspanningen richting Nieuwe Nederlanders effectiever te maken (Motivaction, 2016).

Ook binnen korpsen botst de kleine minderheid politiemensen met een migratie-achtergrond op weerstanden. Het anti-racisme en diversiteitsbeleid staat nog in de kinderschoenen (Comité P, 2017a, 2017b). Dat zorgt op het terrein steeds vaker voor problemen, van taal- en communicatieproblemen tot verwijten van racisme en verlies van legitimiteit bij delen van de bevolking (zie verder).

Kijken we naar de gerechtelijke wereld, dan lijkt recht spreken vooralsnog een voorrecht van witte mannen en vrouwen. Net zoals politiekorpsen steeds minder representatief zijn, omdat de bevolking in de politiezones sneller verandert dan de personeelssamenstelling in het korps, zo heeft ook de magistratuur een groeiend probleem van representativiteit. Waar we bij de advocatuur met iedere cohorte jonge advocaten de diversiteit zien toenemen, vertaalt zich dat nog amper naar de magistratuur.

Dit kan op termijn het vertrouwen in het gerecht en in de rechtstaat aantasten. *“Justitie is inderdaad nog niet divers genoeg”*, stelde Christian DENOVELLE, ex-voorzitter van de Hoge Raad voor Justitie. *“De overgrote meerderheid van onze rechters komt uit de blanke hogere middenklasse. Vroeg of laat stoot justitie zo op legitimiteitsproblemen. Die homogene personeelssamenstelling leidt tot een te beperkte kennis van de verschillende socioculturele achtergronden van de rechtszoekenden. Dat probleem krijgt binnen justitie nog altijd weinig of geen aandacht”* (LIPPENS & VANDERSMISSEN, 2019: 67).

In 2017 resulteerden de overlegplatformen van Op.Recht.Mechelen in een ‘Groenboek’ met aanbevelingen voor een justitie van de toekomst. Twee aanbevelingen focusten expliciet op de uitdagingen van superdiversiteit: *“Stem de werking van justitie af op de diversiteit van de samenleving”* (aanbeveling 10) en *“Breng meer diversiteit in de personeelssamenstelling van justitie”* (aanbeveling 11). Zij bekritiseerden dat *“in geen enkel beleidsplan voor justitie wordt gefocust op de grote diversiteit binnen de maatschappij (...) en hoe justitie zich daartegenover moet positioneren”*. Ze bepleiten de opmaak van een globaal centraal diversiteitsplan, met aandacht voor een betere en meer effectieve tolkenwerking, een toetsing van de werkwijzen, nieuwe projecten en alternatieven aan een multicultureel publiek, samenwerking met interculturele bemiddelaars, aandacht voor opleidingen over interculturele sensitiviteit, conceptontwikkeling rond beslissingen over conflicterende culturen en rechtssystemen (Op.recht.mechelen, 2017a).

De overlegplatformen waarschuwen op hun beurt ook dat *“een justitie wiens personeelssamenstelling ver af staat van die van de maatschappij, vroeg of laat stoot op legitimiteits-*

problemen". Zij bekritiseren dat justitie geen proactief personeelsbeleid voert om meer diversiteit in de personeelssamenstelling te krijgen en bepleiten de opmaak van een personeelsdiversiteitsplan voor justitie, zowel voor de magistratuur als voor de griffies en parketsecretariaten (Op.recht.mechelen, 2017b).

Een reflectie over de werking van politie en justitie in contexten van snel groeiende superdiversiteit is dan ook urgent. Daarbij draait het om meer dan een diverser personeelsbestand, al is dat een belangrijke hefboom in een ruimer proces van organisatieverandering. Het vereist ook het ontwikkelen van divers-sensitieve vaardigheden bij alle betrokkenen in het positionele en justitiële systeem: de competenties om te werken in contexten die gekenmerkt worden door verschil, binnen de organisatie, maar evenzeer in de samenleving. Divers-sensitieve competenties liggen daarbij niet alleen op het niveau van individuele competenties, maar vereisen een verandering van de organisatiecultuur op alle niveaus, met een aansturing die de groeiende diversiteit actief managet. Gebeurt dit onvoldoende, dan lopen processen van interculturalisering vast op goedbedoelde pogingen van individuen, die botsen op een diversiteitsaversie in een wij-zij-cultuur.

7. BESLUIT: SUPERDIVERSITEIT NOOPT TOT INTERCULTURALISERING

In dit artikel exploreerden we de vraag wat de overgang naar superdiversiteit en naar *majority-minority*-steden betekent voor deze steden en voor de samenleving, maar ook voor politie en justitie. De demografische gegevens maakten duidelijk dat de transitie naar superdiversiteit als maatschappelijke realiteit onomkeerbaar is. Deze transitie is het sterkst in de (grote) steden, waarbij steden als Brussel, Antwerpen, Genk, Vilvoorde, Amsterdam, Rotterdam of Den Haag al de symbolische overgang kenden naar *majority-minority*-steden, met ook een groeiende diversiteit in de diversiteit. Ondanks een te grote nadruk op de kwantitatieve, demografische dimensie van superdiversiteit fungeren de concepten *majority-minority*-steden en superdiversiteit als '*sensitizing concepts*': ze maken ons alert voor de snelle migratie-gedreven verandering van onze samenleving.

Deze snelle demografische veranderingen hebben niet alleen een impact op de samenleving. Ze stellen ook het politionele en justitiële systeem voor nieuwe uitdagingen, in iedere fase van de justitiële keten. Dat de snelle bevolkingsverandering zich trager weerspiegelt bij politie of justitie, kan op termijn tot legitimiteitsproblemen leiden.

De snelle demografische transitie maakt dat de noodzaak tot interculturalisering en divers-sensitiviteit in organisaties en instituties toeneemt. Het gaat daarbij niet alleen om individuele competenties van ordehandhavers of mensen in de gerechtelijke wereld, maar om een proces van organisatie- en cultuurverandering, waarbij ook een meer divers personeelsbeleid cruciaal is. De transities naar superdiversiteit en naar *majority-minority*-steden moeten het gevoel van urgentie rond deze interculturalisering bij politie en justitie doen toenemen en moeten tot meer concrete acties leiden, vanuit het besef dat men zich op dit punt geen verdere gerechtelijke achterstand kan veroorloven.

REFERENTIES

- Agentschap Binnenlands Bestuur (2018). *Nota verhuiscbewegingen*. Verkregen op 12 december 2019, via <http://integratiebeleid.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Nota%2overhuiscbewegingen.pdf>.
- ALBA, R., & DUUVENDAK, J. (2019). What about the mainstream? Assimilation in super-diverse times. *Ethnic and Racial Studies*, 42(1), 105-124.
- BEYENS, K. (2007). Justitie met een kleurtje. *Orde van de Dag. Criminaliteit en Samenleving*, 40, 21-27.

- BOVENKERK, F. (2015). 'Twee Marokkanen op een scooter? Die houd ik aan.' Etnisch profileren in Nederland. In M. DAVIDOVIC & A. TERLOUW (Eds.), *Diversiteit en discriminatie. Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting* (pp. 203-222). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- BOVENKERK, F. (2017). Understanding crime and delinquency in a multicultural society. In T. MODOOD & F. BOVENKERK (Eds.), *Multiculturalism – How can Society deal with it? A thinking exercise in Flanders*. KVAB Standpunt 51 (pp. 43-69). Brussel: KVAB.
- Comité P (2017a). *Onderzoek naar het antiracisme- en antidiscriminatiebeleid binnen een diversiteitsbeleid (eerste en tweede luik)*. Toezichtsonderzoek nr. 66335/2014. Verkregen op 12 december 2019, via https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2017-05-04_antiracisme_antidiscriminatie_1_2.pdf.
- Comité P (2017b). *Onderzoek naar het antiracisme- en antidiscriminatiebeleid binnen een diversiteitsbeleid (derde luik)*. Toezichtsonderzoek 66335/2014. Verkregen op 12 december 2019, via https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2017-05-04_antiracisme_antidiscriminatie_3.pdf.
- CRENSHAW, K. (2019). Unmasking colourblindness in the law: lessons from the formation of Critical Race Theory. In K. CRENSHAW, L. HARRIS, D. HOSANG & G. LIPSITZ (Eds.), *Seeing race again. Countering colourblindness across the disciplines* (pp. 52-84). Oakland: University of California Press.
- CRUL, M., SCHNEIDER, J., & LELIE, F. (2013). *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*. Amsterdam: VU University Press.
- CRUL, M., SCHOLTEN, P., & VAN DE LAAR, P. (2019). Conclusions: Coming to Terms with Superdiversity? In P. Scholten, M. Crul & P. van de Laar (Eds.), *Coming to Terms with Superdiversity. The Case of Rotterdam* (pp. 225-235). IMISCOE Research Series. New York: Springer.
- DAVIDOVIC, M., & TERLOUW, A. (2015). Etnische registratie. Het ene sociale veld is het andere niet. In M. DAVIDOVIC & A. TERLOUW (Eds.), *Diversiteit en discriminatie. Onderzoek naar processen van in- en uitsluiting* (pp. 223-242). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- DEBOOSERE, P. (2012). De stad van aankomst: de stedeling als migrant. In D. HOLEMANS (Ed.), *Mensen maken de stad. Bouwstenen voor een sociaalecologische toekomst* (pp. 48-67). Berchem: Epo.
- Directoraat-Generaal Penitentiare Inrichtingen (2018). *Jaarverslag 2017*. Brussel: FOD Justitie.
- D'HONDT, S. (2004). *Interculturele communicatie in rechtbanken*. Brussel: Politeia.
- DRUGAN, J., & KREDENS, K. (2018). Translation in superdiverse legal contexts. In A. CREESE & A. BLACKLEDGE (Eds.), *The Routledge Handbook of Language and Superdiversity. An Interdisciplinary Perspective* (pp. 411-425). London/New York: Routledge.
- EL-MAFAALANI, A. (2018). *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*. Keulen: Kiepenheuer & Witsch.
- ENGBERSEN, G., & SCHOLTEN, P. (Eds.) (2018). *De wereld in een stad: migratiediversiteiten stedelijk beleid in Europa*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- ENTZINGER, H. (2012). Amsterdam – Rotterdam: allebei divers, maar ook verschillend. In X (Ed.), *De staat van integratie. Rotterdam Amsterdam* (pp. 11-33). Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- FREY, W. (2015). *Diversity explosion. How new racial demographics are remaking America*. Washington: Brookings Institute Press.
- GELDOF, D. (1994). 'De stad is vol/leeg. Of: reürbanisatie ter discussie'. *Ruimtelijke Planning*, 2(1), 83-101.
- GELDOF, D. (2001). De regularisatieprocedure in Antwerpen. Een voorlopige stand van zaken en profiel van de aanvragers. In D. CUYPERS, B. HUBEAU & M.C. FOBLETS (Eds.), *Migratie- en Migrantenrecht. Deel VI: recente ontwikkelingen* (pp. 327-344). Brugge: Die Keure.
- GELDOF, D. (2012). Stadsbewoners zonder papieren. Een verkennende analyse van de regularisatieaanvragen in Antwerpen in 2000 en 2009. *Ruimte en Maatschappij*, 3(3), 1-24.

- GELDOF, D. (2016). Superdiversity and the city. In C. WILLIAMS (Ed.), *Social Work and the city. Urban themes in 21st-century social work* (pp. 121-149). London: Palgrave Macmillan.
- GELDOF, D. (2017). Superdiversiteit en de informele stad. Verborgene en tijdelijke stadsbewoners als deel van complexiteit. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 7(1), 21-38.
- GELDOF, D. (2018). Superdiversity as a lens to understand complexities. In A. CREESE & A. BLACKLEDGE (Eds.), *The Routledge Handbook of Language and Superdiversity. An Interdisciplinary Perspective* (pp. 43-56). London & New York: Routledge.
- GELDOF, D. (2019) (2de editie, 9de druk). *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert*. Leuven/Den Haag: Acco.
- GELDOF, D., SCHROOTEN, M. & WITHAECKX, S. (2017). Transmigration. The rise of flexible migration strategies as part of superdiversity. *Policy & Politics*, 45(4), 567-584.
- GORDON, I., SCANLON, K., TRAVERS, T., & WHITEHEAD, C. (2009). *Economic impact on the London and UK economy of an earned regularisation of irregular migrants to the UK*. London: London School of Economics.
- GRZYMALA-KAZŁOWSKA, A., & PHILLIMORE, J. (2017). Introduction: rethinking integration. New perspectives on adaptation and settlement in the era of super-diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(2), 179-196.
- JAMINÉ, S., & FADIL, N. (2019). *Tussen preventie en veiligheid. De Belgische aanpak in de strijd tegen radicalisering*. Leuven: KU Leuven.
- JANSENS, R. (2018). *Meertaligheid als opdracht. Een analyse van de Brusselse taalsituatie op basis van Taalbarometer 4*. Brussel: VUB Press.
- JENNISSEN, R., ENGBERSEN, G., BOKHORST, M., & BOVENS, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- KAIZEN, J., & NONNEMAN, W. (2007). Irregular Migration in Belgium and Organized Crime: An Overview. *International Migration*, 45(2), 121-146.
- KASINITZ, P., MOLLENKOPF, J. WATERS, M., & HOLDWAY, J. (2009). *Inheriting the city. The children of immigrants come of age*. New York: Russell Sage Foundation.
- LIPPENS, J., & VANDERSMISSSEN, M. (2019, 4 september). Vrouwe Justitia breekt (bijna) door het glazen plafond. *Knack*, 64-69.
- MEISSNER, F., & VERTOVEC, S. (2014). Comparing superdiversity. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 541-555.
- Motivaction Research & Strategy (2016). *Diversiteit bij de politie. Werving van nieuwe Nederlanders*. Verkregen op 13 september 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/20/tk-bijlage-5a-doelgroeponderzoek-diversiteit-rapportage-motivaction>.
- Myria (2018). *Migratie in cijfers en in rechten 2018*. Brussel: Myria.
- Myria (2019). *Migratie in cijfers en in rechten 2019*. Brussel: Myria.
- Op.recht.mechelen (2017a). *Stem de werking van justitie af op de diversiteit in de samenleving*. Verkregen op 13 september 2019, via <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/op-recht-mechelen/10-stem-de-werking-van-justitie-af-op-de-diversiteit-van-de-samenleving/>.
- Op.recht.mechelen (2017b). *Breng meer diversiteit in de personeelssamenstelling van justitie*. Verkregen op 13 september 2019, via <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/op-recht-mechelen/11-breng-meer-diversiteit-in-de-personeelssamenstelling-van-justitie/>.
- PETINTSEVA, O. (2016). *Perspectives on "new" migrants in youth justice : constitutions, circularity and effects of institutional discourses on Roma and Caucasian youth*. Gent: Universiteit Gent.
- PHILLIMORE, J. (2015). Delivering maternity services in an era of superdiversity: the challenges of novelty and newness. *Journal of Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 568-582.

- RUTTEN, S., RAMAKERS, E., & LENAERTS, M. (2018). *Recht in een multiculturele samenleving*. Mortsel: Intersentia.
- SAUNDERS, D. (2010). *De trek naar de stad*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- SAUNDERS, D. (2011). *De trek naar 't stad. 2060 Antwerpen*. Nawoord: *Hoop en Vrees in de Stad van Buitenstaanders. Bijlage bij 'De trek naar de stad'*. Antwerpen: Stad Antwerpen.
- SCHIEFFER, P. (2012). De hoofdstad en de havenstad: een verhaal van twee immigratiesteden. In X (Ed.), *De staat van integratie. Rotterdam Amsterdam* (pp. 35-59). Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- SCHILLEBEECKX, E. (2019). *Aankomstwijken in Vlaanderen. Een onderzoek naar gelokaliseerde bronnen voor het aankomst- en transitieproces van migranten*. Proefschrift voorgedragen tot het behalen van de graad van Doctor in de sociale wetenschappen Sociologie & Doctor in de Architectuur. Antwerpen/Leuven: Universiteit Antwerpen, KU Leuven.
- SCHOLTEN, P., CRUL, M., & VAN DE LAAR, P. (Eds.) (2019). *Coming to Terms with Superdiversity. The Case of Rotterdam*. IMISCOE Research Series. New York: Springer.
- SCHUERMANS, N., JANS, M., VANDENABEELE, J., OOSTERLYNCK, S., & HOLEMANS, D. (Eds.) (2017). *Solidariteit in superdiversiteit. Handvatten voor concrete actie*. Leuven/Den Haag: Acco.
- SCHROOTEN, M., WITHAECKX, S., GELDOLF, D., & LAVENT, M. (2015). *Transmigratie. Hulp verlenen in een wereld van superdiversiteit*. Leuven/Den Haag: Acco.
- TASAN-KOK, T., BOLT, G., PLUS, L., & SCHENKEL, W. (2017). *A handbook for governing hyper-diverse cities*. Utrecht: Utrecht University.
- VAN BREUGEL, I., & SCHOLTEN, P. (2018). Mainstreaming als strategie voor integraal omgangsbeleid? Een verkenning van ervaringen in enkele Europese steden. In G. ENGBERSEN & P. SCHOLTEN (Eds.), *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa* (pp. 79-96). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- VAN MEETEREN, M., VAN SAN, M., & ENGBERSEN, G. (2008). *Zonder papieren. Over de positie van irreguliere migranten en de rol van het vreemdelingenbeleid in België*. Leuven/Voorburg: Acco.
- VAN SAN, M. (2008). Een wereld van verschil. Over het onderzoek naar criminaliteit en etniciteit in België en Nederland. In I. WEIJERS & C. ELIAERTS (Eds.), *Jeugdcriminalologie. Achtergronden van jeugdcriminaliteit* (pp. 283-300). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- VERTOVEC, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- VERTOVEC, S. (2015). Formulating diversity studies. In S. VERTOVEC (Ed.), *Routledge International Handbook of Diversity Studies* (pp. 1-20). London & New York: Routledge.
- VERTOVEC, S. (2017). Mooring, migration milieus and complex explanations. *Ethnic and Racial Studies*, 40(9), 1574-1581.
- VERTOVEC, S. (2019a). Talking around super-diversity. *Ethnic and Racial Studies*, 42(1), 125-139.
- VERTOVEC, S. (2019b). Epilogue: What's the Matter with Rotterdam? In P. SCHOLTEN, M. CRUL & P. VAN DE LAAR (Eds.), *Coming to Terms with Superdiversity. The Case of Rotterdam* (pp. 237-241). IMISCOE Research Series. New York: Springer.
- WESSENDORF, S. (2014). *Commonplace diversity. Social relations in a super-diverse context*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2019). *Intercultural citizenship in the post-multicultural era*. London: Sage Swifts.