



# Impact en toekomst van de Adviesraad Diversiteit en Integratie

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Yannick Bleeker (projectleider)

Ymke Kelders

Amsterdam, 8 mei 2018

Publicatienr. 17207

© 2018 Regioplan, in opdracht van de gemeente Amsterdam

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 De Adviesraad Diversiteit en Integratie	1
1.3 Opzet onderzoek	1
1.4 Leeswijzer	2
<b>2 Doel- en vraagstelling</b>	<b>4</b>
2.1 Doelstelling	4
2.2 Vraagstellingen	4
<b>3 Werkwijze van de ADI</b>	<b>6</b>
3.1 Beoogde werkwijze	6
3.2 Werkwijze in de praktijk	7
<b>4 Impact van de ADI</b>	<b>10</b>
4.1 De activiteiten van de ADI tussen 2014 en begin 2018	10
4.2 Impact van de ADI	11
4.3 Suggesties ter vergroting van de impact	12
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>14</b>
5.1 Inleiding	14
5.2 Doelstellingen onderzoek	14
5.3 Opzet onderzoek	14
5.4 Conclusies	14
5.5 Aanbevelingen	15



# Inleiding

# 1

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

In 2004 werd door het toenmalige college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam de Adviesraad Diversiteit en Integratie (ADI) opgericht. De adviesraad heeft tot doel om het college snel, goed en actualiteitsgericht te adviseren over diversiteitsthema's. De gemeente acht het van belang dat het functioneren en de impact van de Adviesraad periodiek wordt geëvalueerd en heeft RegioPlan gevraagd om hierin te ondersteunen. RegioPlan heeft vanaf eind december 2017 tot en met april 2018 een evaluatie uitgevoerd. Het voorliggende rapport bevat de resultaten van dit onderzoek.

## 1.2 De Adviesraad Diversiteit en Integratie

De ADI geeft advies aan het college van burgemeester en wethouders en op verzoek ook aan de gemeenteraad van Amsterdam over vraagstukken op het gebied van diversiteit en integratie.<sup>1</sup> Voor de advisering zetten de leden van de ADI hun netwerken in, monitoren ze actuele ontwikkelingen in de stad en spelen ze hier actief op in (reglement Adviesraad Diversiteit en Integratie, 2012). Het college stelt jaarlijks voor de ADI een bedrag beschikbaar van 76.000 euro. Hieruit worden de vacatiegelden en onkostenvergoedingen van de leden gefinancierd, alsmede de eventuele huisvestingslasten van de ADI (reglement Adviesraad Diversiteit en Integratie, 2012). Daarnaast kan de ADI dit bedrag naar eigen inzicht gebruiken om onderzoeken of adviestrajecten uit te laten voeren. De ADI wordt geacht ten minste zes keer per jaar met de volledige raad te vergaderen. De voorzitter vertegenwoordigt de raad en kan naast de vergaderingen besluiten om vaker bijeen te komen met een kleinere groep leden.

Het reglement beschrijft dat de ADI uit minimaal drie en maximaal zes leden mag bestaan, en de leden worden in overeenstemming met het reglement benoemd voor een periode van drie jaar. Momenteel zitten er vier leden in de adviesraad, waaronder een waarnemend voorzitter. De ADI heeft ook een ambtelijk secretaris, op dit moment een gemeentelijke functionaris van de afdeling Diversiteit.

## 1.3 Opzet onderzoek

Het onderzoek omvatte de volgende zes activiteiten:

- **Deskresearch** van alle relevante documenten voor dit onderzoek. Dit houdt in: het reglement van de adviesraad, de uitgebrachte adviezen sinds 2014, opdrachtbrieven, agenda's en notulen van raadsvergaderingen, het jaarplan 2018 en eventuele andere relevante documenten. Daarnaast betrekken we de notulen van raadsvergaderingen.
- **Dubbelinterview** met de ambtelijk secretaris van de ADI en een adviseur van de wethouder Onderwijs, Jeugd en Diversiteit.
- Twee telefonische **interviews met de huidige leden van de ADI**.
- Twee telefonische **interviews met ex-ADI-leden**.
- Drie telefonische **interviews met gemeenteraadsleden**.
- Twee telefonische **interviews met voorzitters van soortgelijke adviesraden**, namelijk met Saluti (een onafhankelijk adviesorgaan dat het college van B en W in de gemeente Utrecht adviseert over interculturalisatie) en de Kunstraad Amsterdam.

<sup>1</sup> [https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/diversiteit/adviesraad/wie\\_zijn\\_wij/](https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/diversiteit/adviesraad/wie_zijn_wij/)

## 1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk presenteren we de doel- en vraagstellingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we de werkwijze van de ADI zowel zoals deze beoogd is als in de praktijk. Daarnaast stippen we in dit hoofdstuk knelpunten in de werkwijze aan. Hoofdstuk 4 schetst de impact van de adviezen van de ADI en geeft suggesties van geïnterviewden om deze impact te vergroten. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van dit hoofdstuk en presenteert onze aanbevelingen.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Doel- en vraag- stelling

# ?

## 2 Doel- en vraagstelling

### 2.1 Doelstelling

Dit onderzoek kent twee doelstellingen:

- Het evaluatieve karakter van het traject heeft vooral betrekking op de **werkwijze en impact van de ADI**. We richten ons ten aanzien van de doelstelling op de periode .
- Daarnaast blijkt het onderzoek vooruit op de **toekomst**. We schetsen op welke manier de werkwijze van de ADI (of een alternatief adviesinstrument) beter kan.

### 2.2 Vraagstellingen

Deze doelstellingen werden vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de **beoogde werkwijze** van de Adviesraad Diversiteit in Integratie?
  - a. Wat is de taakstelling van de ADI?
  - b. Welke bevoegdheden heeft de ADI en over welke middelen kan de ADI beschikken?
  - c. Hoe komt de samenstelling van de ADI tot stand?
  - d. Hoe wordt de adviesagenda bepaald en hoe worden actualiteiten in deze agenda verwerkt?
  - e. Hoe is de communicatie met de ambtelijk secretaris, het college van B en W en de gemeenteraad ingericht?
2. Hoe ziet de **uitvoeringspraktijk** van de Adviesraad Diversiteit en Integratie eruit?
  - a. Hoe werkt de ADI in de praktijk?
  - b. Hoe verschilt de beoogde werkwijze van de uitvoeringspraktijk en wat zijn daarvan de oorzaken?
  - c. Wat zijn knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de ADI, volgens de ADI, beleidsmedewerkers, het college en de gemeenteraad?
  - d. Wat is er in het verleden gedaan om deze knelpunten op te lossen?
3. Wat is de **impact** van de Adviesraad Diversiteit en Integratie?
  - a. Op welke fasen in de beleidscyclus (voorbereiding-formulering-uitvoering-evaluatie) beoogt de ADI invloed te hebben?
  - b. Wat gebeurt er doorgaans nadat een advies is afgerond?
4. Hoe kan de **impact** van de Adviesraad Diversiteit en Integratie worden **vergroot**?
  - a. Aan welke randvoorwaarden (middelen en ondersteuning) moet worden voldaan om een goed functionerende ADI te waarborgen?
  - b. Welke concrete suggesties kunnen er worden gedaan om de werkwijze te verbeteren?
  - c. Welke concrete suggesties kunnen er worden gedaan om de impact van de ADI te vergroten?





# Werkwijze van de ADI

# 3

## 3 Werkwijze van de ADI

In dit hoofdstuk gaan we in op de werkwijze van de Adviesraad Diversiteit en Integratie. We starten met de werkwijze zoals deze is vastgelegd, onder andere in het ADI-reglement (2012) en het Jaarplan (2018). Vervolgens schetsen we de werkwijze zoals we die in de praktijk aantreffen, inclusief knelpunten die de beoogde werkwijze belemmeren.

### 3.1 Beoogde werkwijze

#### *Samenstelling en lidmaatschap*

Het reglement beschrijft dat de ADI uit minimaal twee en maximaal vijf leden en een voorzitter mag bestaan. Nieuwe leden worden geworven middels een openbare vacature die wordt geplaatst in media en op de website van de gemeente. De samenstelling van de ADI dient zo veel mogelijk een afspiegeling te zijn van de Amsterdamse bevolking. Leden zijn samen verantwoordelijk voor de benoeming van een voorzitter. Leden worden aangesteld voor een periode van drie jaar (met een eenmalige verlenging van twee jaar) en benoemd door het college van B en W. In drie situaties kan het lidmaatschap vroegtijdig ten einde komen, namelijk op eigen verzoek, indien een lid een functie aanvaardt die onverenigbaar is met het lidmaatschap van de ADI of wanneer een lid volgens andere leden zijn of haar taak onvolledig uitvoert. In alle drie situaties moet het college van B en W met de beëindiging van het lidmaatschap instemmen. Elk lid ontvangt voor zijn of haar deelname 2000 euro aan vacatiegeld per jaar; de voorzitter ontvangt 2500 euro.

#### *Doelstelling en adviesvorming*

De doelstelling van de ADI is het uitbrengen van gevraagd en ongevraagd advies aan het college van burgemeester en wethouders en op verzoek ook aan de gemeenteraad van Amsterdam over maatschappelijke vraagstukken op het gebied van diversiteit en integratie. Het reglement en het jaarplan geven de ADI de ruimte om de wijze waarop de raad tot adviezen komt naar eigen inzicht in te vullen. In het reglement staat dat er elk jaar een adviesprogramma wordt vastgesteld door het college na consultatie van de gemeenteraad en de ADI. Het programma bestaat uit drie adviesaanvragen van het college. De thema's die de ADI daarnaast zelf aandraagt, dienen te worden vastgesteld aan de hand van hun expertise en vanuit hun (kennis)netwerk in de stad. Het adviesprogramma en de thema's die de ADI zelf aandraagt, vormen samen de jaaragenda. Deze bevat een longlist van zes thema's en een shortlist van, in 2018, drie thema's die daadwerkelijk worden opgepakt.

In de ontwikkeling van zijn adviezen kan de raad gebruikmaken van zijn eigen expertise en netwerk, kan hij onderzoek of adviestrajecten uitbesteden of organiseert hij bijeenkomsten met als doel om kennis op te halen en uit te wisselen. Het college en de ADI stellen in onderling overleg termijnen vast waarbinnen de adviezen van het adviesprogramma (adviezen die zijn aangevraagd door het college) worden uitgebracht.

Als de ADI een advies uitbrengt, dient het college binnen twaalf weken met een gemotiveerde opvolging te komen; deze termijn kan eenmalig met vier weken worden verlengd. Alle uitgebrachte adviezen worden daarnaast ter kennisgeving aan de gemeenteraad aangeboden.

#### *Randvoorwaarden en communicatie*

In het OJZ-budget wordt elk jaar 76.000 gereserveerd voor de ADI. Dit budget kan volgens het reglement worden gebruikt voor eventuele huisvesting van de ADI, onkostenvergoedingen en vacatiegelden. Het budget wordt verder besteed aan het laten uitvoeren van onderzoeks- en adviestrajecten of het laten organiseren van evenementen. Kosten worden achteraf bij de gemeente gedeclareerd. In het laten uitvoeren van onderzoek kan de ADI in overleg met de opdrachtnemer besluiten hoeveel budget zij voor het onderzoek beschikbaar stellen. De ADI brengt ieder jaar een jaarverslag uit aan het college, inclusief financiële verantwoording. De rve OJZ stelt, in de vorm van een ambtelijk secretaris, secretariële ondersteuning beschikbaar. Hoewel de taken van de ambtelijk secretaris niet zijn vastgelegd, wordt van hem of haar verwacht dat hij of zij aanwezig is bij vergaderingen, notuleert en overzicht houdt waar het gaat om de planning en adviezen die in ontwikkeling zijn. Het gaat hier dus in het bijzonder om ondersteunende en faciliterende taken.

### 3.2 Werkwijze in de praktijk

Naar aanleiding van de deskresearch en de interviews kan worden gesteld dat de beoogde werkwijze in de periode onder beschouwing slechts in beperkte mate werd gehanteerd. De verschillen concentreren zich vooral rond het formuleren van adviezen, het uitbesteden en begeleiden van onderzoek en de randvoorwaarden en het contact met het bestuur en de gemeenteraad.

We benadrukken dat veel van de knelpunten die hier worden benoemd zich afspeelden voordat het grootste deel van de huidige ADI-leden lid was en voordat de huidige ambtelijk secretaris betrokken was.

#### Formulering van adviezen

In de periode sinds 2014 heeft de ADI zes adviezen uitgebracht, in tegenstelling tot de beoogde twaalf. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat de onderzoeken vaker langere tijd in beslag namen dan gedacht, er niet altijd goed gecommuniceerd werd tussen het college en de ADI en het proces van adviseren dus langzamer ging dan beoogd. In het jaarplan en in interviews draagt de ADI aan dat ook de tijdelijke afwezigheid van een ambtelijk secretaris een belemmering was voor de afronding van adviezen. Door de afwezigheid werden namelijk delen van het archief onbereikbaar. Zowel ADI-leden als de gemeente stellen dat zij in 2017 vooral aandacht hebben besteed aan uitzoeken welke onderzoeken nog liepen, welke budgetten al waren uitgegeven en hoe en wanneer lopende onderzoeken tot een eind zouden kunnen worden gebracht. Momenteel worden er, na afstemming tussen de ADI en de gemeente, in afwachting van dit onderzoek geen nieuwe adviestrajecten opgestart.

#### Uitbesteden en begeleiden van onderzoek

De procedures waarmee onderzoeks- en adviestrajecten werden ingekocht, waren tussen 2014 en begin 2018 meer dan eens onzorgvuldig, ondoorzichtig en ongestructureerd. Dit volgt onder meer uit de volgende constatering, die deels ook in het Jaarplan 2018 worden benoemd:

- Meer dan eens waren alleen de ambtelijk secretaris en de voorzitter van de ADI op de hoogte van het verloop van aanbestedingsprocedures, de afspraken met opdrachtnemers en de precieze inhoud en doelstellingen van de opdrachten.
- De planning van lopende opdrachten werd niet goed genoeg bewaakt. Er werden bijvoorbeeld geen harde deadlines gesteld of verwachte tussentijdse opbrengsten geformuleerd. Hierdoor was monitoring van de opdrachten lastig.
- Opdrachtnemers hadden niet helder genoeg voor ogen wat de exacte bedoeling was van opdrachten of wat de gewenste opbrengsten waren.
- Opdrachtnemers werden bij aanvang van het onderzoek betaald. Dit komt de mogelijkheid tot procesmatige bijsturing en monitoring niet ten goede.



*“Er waren weinig richtlijnen voor kwaliteit, dat was ook een deel van het probleem denk ik. Je zou het met elkaar moeten kunnen hebben over wat je uit een traject wilt halen, wie je benadert en hoe je communiceert naar buiten. Dit werd te weinig gedaan.”*

Hoewel het huidige ADI-reglement leden de ruimte geeft om de werkwijze ten aanzien van het laten uitvoeren van onderzoek naar eigen inzicht te bepalen, constateren we ook dat zich zaken hebben voorgedaan die niet passen bij de professionaliteit en integriteit die redelijkerwijs van adviesraadleden mag worden verwacht. We troffen twee concrete voorbeelden aan. Het eerste voorbeeld betreft dat in oktober 2016 een van de toenmalige ADI-leden ureninzet bij de toenmalig ambtelijk secretaris declareerde zonder dat daar vooraf afspraken over gemaakt werden. We zien in ons ter beschikking gestelde e-mailwisselingen dat de huidige ambtelijk secretaris hier in ieder geval vanaf december 2017 op de hoogte was en even later intern haar zorgen over de gang van zaken onder de aandacht bracht. Het tweede voorbeeld vinden we terug in de notulen van de bijeenkomst van de adviesraad in oktober 2017. Een lid stelt in deze bijeenkomst voor om een onderzoek zelf uit te voeren. De voorzitter reageert hierop door te stellen dat dit in het licht van de integriteitsregels van de gemeente geen optie is.

#### *Randvoorwaarden en contact met bestuur en gemeenteraad*

Ten aanzien van de randvoorwaarden en de contacten met het bestuur en de gemeenteraad valt een drietal zaken op. Ten eerste is de toenmalige ambtelijk secretaris vanaf begin 2017 uitgevallen en is deze in april 2017 vervangen. De afwezigheid en vervanging van een ambtelijk secretaris heeft er, in de ogen van de ADI, ook toe geleid dat er minder contact was tussen het college van B en W en de ADI. Daarnaast leidde dit ertoe dat belangrijke informatie zoals opdrachtstelling, planning en contact met de opdrachtnemer vóór begin 2017 niet altijd voor de ADI beschikbaar was. Ten tweede zien we dat de beschreven termijn waarop van het college van B en W wordt verwacht dat ze op ADI-adviezen reageren, sinds 2014 niet gehaald is; soms bleef een reactie in het geheel uit. Ten derde stellen we vast dat de ADI slechts in beperkte mate contact onderhield met het bestuur en met de gemeenteraad om behoeften te peilen.

*“Ik heb weleens een goed rapport gelezen van de ADI, maar hun zichtbaarheid is beperkt. Als zij er ook zijn om gemeenteraadsleden te adviseren zou ik willen aanraden dat ze langskomen bij de gemeenteraad.”*





# Impact van de ADI

# 4

## 4 Impact van de ADI

In dit hoofdstuk beschrijven we de impact van de adviezen van de Adviesraad Diversiteit en Integratie. We richten ons hier op alle activiteiten tussen 2014 en begin 2018 en kijken in hoeverre deze activiteiten een rol hebben gespeeld in het beleidsproces of anderszins van belang zijn geweest in de bestuurlijke en politieke aandacht voor diversiteitsvraagstukken.

### 4.1 De activiteiten van de ADI tussen 2014 en begin 2018

In de periode tussen 2014 en begin 2018 heeft de ADI zes adviezen uitgebracht. Dit is minder dan de drie per jaar die op basis van het ADI-reglement kunnen worden verwacht.

1. **Amsterdammers met een migratieachtergrond en discriminatie, februari 2018.** Dit advies is uitgebracht naar aanleiding van een verstrekte opdracht uit 2016. Het advies omvat zeven aanbevelingen over het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt. Ten tijde van afronding van ons onderzoek wordt nog gewerkt aan de bestuurlijke reactie op dit rapport.
2. **Kan het stedelijk toelatingsbeleid de integratie in het Amsterdamse basisonderwijs bevorderen?, maart 2016.** Dit ongevraagde advies van de ADI komt voort uit een onderzoek naar het toelatingsbeleid van basisscholen in Amsterdam. De ADI adviseerde de gemeente een inventarisatie te doen van de leerlingenpopulatie op scholen en te onderzoeken welke methoden kansrijk zijn voor een gemengdere leerlingenpopulatie. Ook de keuzemotieven van ouders zouden volgens hen nader moeten worden onderzocht. Op dit advies is geen bestuurlijke reactie geformuleerd.
3. **Advies Immigratiemuseum; pleidooi voor een Iamsterdam Huis, juni 2015.** De ADI werd verzocht om een brede analyse uit te voeren van de manier waarop andere immigratielanden of -steden omgaan met de geschiedenis van immigratie van diversiteitsgroepen en in welke vorm ze deze etaleren. Daarnaast werd hun verzocht te adviseren welke elementen in Amsterdam bruikbaar zouden zijn; hieruit kwam het advies voor een eigenstandig immigratiemuseum. In de bestuurlijke reactie stelt het college van B en W dat aandacht voor de plek van immigratie in de stad Amsterdam vooral plaats moet vinden in bestaande instellingen.<sup>2</sup> Tijdens de raadscommissie Jeugd en Cultuur op 7 december 2017<sup>3</sup> stellen raadsleden het met deze reactie grotendeels eens te zijn.
4. **EU-migranten, netwerken en ondersteuning in Amsterdam, juni 2014.** Dit gevraagde advies had als hoofddoel zicht te krijgen op de netwerken en ondersteuning van migranten uit Midden- en Oost-Europa. Voor het onderzoek werden verschillende migranten geïnterviewd. Het rapport concludeert dat er enkele netwerken zijn die zich specifiek op deze groep richten en er in bredere zin voorzieningen zijn om migranten te ondersteunen. Laagopgeleide migranten lopen het grootste risico op uitbuiting. Op dit advies is geen bestuurlijke reactie geformuleerd.
5. **Divers en ongedeeld, februari 2014.** Het college van B en W verzocht de ADI om hun op een 'inspirende en uitdagende manier' te adviseren over of er sprake is van een sociaaleconomische/sociaal-culturele tweedeling in Amsterdam. Het rapport concludeert dat de term tweedeling niet gerechtvaardigd is, maar lokaliseert wel een aantal langetermijnrisico's, die zich afspelen op de beleidsterreinen wonen, arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg en participatie. In de bestuurlijke reactie omschrijft het college van B en W per beleidsterrein welke bestaande initiatieven gericht zijn op de problemen die in het advies worden aangestipt. Er zijn geen aanwijzingen dat beleid naar aanleiding van het advies actief is aangepast of er anderszins iets met het advies gedaan is.<sup>4</sup>
6. **Etnisch profileren, februari 2014.** Dit is een ongevraagd advies van de ADI aan het college van B en W met concreet geformuleerde interventies om etnisch profileren van politieoptreden te voorkomen. Op dit advies is geen bestuurlijke reactie geformuleerd.

Daarnaast heeft de ADI in samenwerking met de GGD en Profor in oktober 2016 de **bijeenkomst 'kleurrijke oudervriendelijke stad Amsterdam'** georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst kwamen burgers, gemeentelijke medewerkers, een wethouder en verschillende partijen uit de stad samen om ideeën uit te wisselen rondom het thema 'Age Friendly City'.

<sup>2</sup> 17 oktober 2017, Bestuurlijke reactie op het advies "Advies Immigratiemuseum. Pleidooi voor een Iamsterdam Huis".

<sup>3</sup> Zie <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/346690/raadscommissie%20Jeugd%20en%20Cultuur%2007-12-2017>

<sup>4</sup> 16 december 2014, Bestuurlijke reactie op het advies "Divers en ongedeeld. Waarom Amsterdam zich niet zomaar laat tweedelen".

## 4.2 Impact van de ADI

Op basis van de adviezen wordt niet expliciet duidelijk op welk aspect van het beleidsproces (voorbereiding-formulering-uitvoering-evaluatie) de adviezen invloed beogen uit te oefenen. De aanleidingen, doelstellingen, vraagstellingen en aanbevelingen in de adviezen leiden echter tot de indruk dat men met name probeerde de voorbereidings- en formuleringsfase te versterken. Deze zijn immers gericht op het agenderen of benadrukken van thema's, pleiten voor nieuwe beleidsinitiatieven (zoals 'Advies Immigratiemuseum; pleidooi voor een Iamsterdam Huis', 'Divers en ongedeeld' en 'Etnisch profileren') of, in mindere mate, het verzamelen van kennis (zoals 'EU-migranten, netwerken en ondersteuning in Amsterdam').

Hoewel impact van de activiteiten van de ADI niet structureel werden gemonitord, het college van B en W niet altijd op adviezen van de ADI reageerde en de impact van activiteiten als bijeenkomsten lastig te meten, kunnen we op basis van de deskresearch en de interview de rol schetsen die de activiteiten van de ADI hebben gespeeld in de ontwikkeling van beleid of de gemeentelijk aandacht voor diversiteits-thema's. Het valt ons in dat kader op dat deze rol beperkt was. Dit volgt vooral uit de volgende constatering:

- In moties en amendementen die gemeenteraadsleden tussen 2014 en 2017 worden adviezen van de ADI of de ADI zelf niet genoemd.
- Het college van B en W stelt in reacties over het algemeen dat men zich herkent in de adviezen van de ADI, maar dat zij in hun beleid al bezig zijn met de thema's die de ADI aanstipt. Er zijn, voor zover te overzien, naar aanleiding van adviezen van de ADI geen nieuwe beleidsinitiatieven gestart of aanpassingen in beleid aangebracht.
- De gemeenteraadsleden die we interviewden, stelden dat de adviezen van de ADI worden aangeboden aan de raad maar dat deze snel ondersneeuwen en daardoor niet de aandacht krijgen die ze mogelijk verdienen.
- In de ogen van de (ex-)ADI leden is de impact van de adviezen niet altijd iets wat tijdens het proces werd besproken. Zij benadrukken dat het 'meten' van de impact lastig is, maar dat er ook meer aandacht kan worden besteed aan de publiciteit rond een advies.

Wel zien we dat de thema's van de adviezen veelal nauw aansluiten bij beleidsontwikkelingen in de stad. Te denken valt dan aan:

- De motie van de leden Moorman, Blom, Flentge en Timman inzake de beleidsbrief 'Diversiteit in het basisonderwijs' (doelstellingen aan diversiteit), 13 november, 2015. Deze motie pleit voor hetzelfde als de ADI in hun advies uit maart 2016 over het toelatingsbeleid in het basisonderwijs. De motie van de gemeenteraadsleden benoemt de ADI niet, en het advies van de ADI is ook later naar buiten gebracht dan de motie van de gemeenteraadsleden. Toch legt het de noodzaak van het thema bloot, waar de ADI zich dus ook voor inzette.
- Het amendement van de leden Duijndam, Vroege, Blom, Van Soest en Bouchibti inzake het initiatief 'Emancipatie van trans\*personen in Amsterdam (transitieverlof)', 30 november 2017. Het onderwerp van het amendement, het mogelijk maken van transitieverlof voor trans\*werknemers, sluit aan bij het onderzoek dat de ADI wil uitvoeren over de positie van transgenders in Amsterdam.
- In het advies 'Immigratiemuseum' uit juni 2015 pleit de ADI voor het installeren van een immigratiemuseum in Amsterdam. In de zomer van 2017 kwam naar buiten dat er in de dependance van het Amsterdam Museum bij de Sloterplas aandacht zal worden besteed aan het multiculturele karakter van de stad.

Hoewel niet te achterhalen is in hoeverre de adviezen van de ADI een directe rol hebben gespeeld in de besluitvorming rond deze drie ontwikkelingen, is niet ondenkbaar dat deze hebben bijgedragen aan de stedelijke aandacht voor deze specifieke beleidsthema's.

Een goed voorbeeld van bijdrage aan de doelstelling om een brug tussen de samenleving en de gemeente te vormen, vinden we in de bijeenkomst 'kleurrijke oudervriendelijke stad Amsterdam'. Deze bijeenkomst genereert direct aandacht voor een thema dat anderszins in mindere mate voor het voetlicht had gestaan. Daarnaast wees een ADI-lid ons op het feit dat zij naar aanleiding van het zien van de

presentaties van de afdeling werkgelegenheid van de gemeente Amsterdam een voorstel hebben gedaan om de foto's en tekst minder stereotiep te maken. De manier waarop vluchtelingen in kaart werden gebracht en hoe 'cultuur' als een vaststaand gegeven werd omschreven, pasten volgens de ADI niet in de huidige tijdsgeest en werken stereotypebevestigend. Dit is gecommuniceerd aan de desbetreffende werknemers van de gemeente Amsterdam.

### 4.3 Suggesties ter vergroting van de impact

Uit de interviews komen meerdere suggesties ter vergroting van de impact naar voren. Deze suggesties zien we deels ook terug in het jaarplan 2018.

- Volgens meerdere geïnterviewden wordt het gebrek aan impact deels veroorzaakt doordat de onderzoeksrapporten lijkig van aard zijn. Zoals ook in het jaarplan wordt beschreven, moet er worden gestreefd **naar beknopte en goed leesbare adviezen**.
- De ADI en haar werkzaamheden zouden **zichtbaarder** moeten zijn. Een gemeenteraadslid noemt de Amsterdam Sportraad als goed voorbeeld.<sup>5</sup> Deze raad stelt beknopte en compacte adviezen op, organiseert veel bijeenkomsten op sportlocaties in de stad en nodigt daar altijd raadsleden en bestuurders bij uit, schuift aan bij commissievergaderingen en is aanwezig bij evenementen.
- Bij de geïnterviewde raadsleden bestaat echter **wel behoefte om geadviseerd** te kunnen worden over diversiteitsthema's. Zij stellen dat er behoefte is aan snel, goed en actualiteitsgericht advies. In dit kader worden ook de Amsterdamse Kunstraad en de Sportraad Amsterdam als goede voorbeelden genoemd.<sup>6</sup> Deze raden staat altijd open voor telefonische korte vragen en gemeenteraadsliden maken ook gebruik van deze mogelijkheid. Een raadslid benoemt nadrukkelijk de verbindende taak van de ADI. Dit houdt volgens dit raadslid in dat de ADI relevante thema's binnen minderheidsgroepen die anders geen aandacht krijgen, richting de gemeente vertaalt.
- Ook bij de afdeling Diversiteit bestaat behoefte aan kennis en inzichten van buitenaf. Impact van activiteiten kan worden vergroot door voor een adviestraject start, de behoefte aan advies op het desbetreffende thema te toetsen.
- Het meer benadrukken van het **onafhankelijke karakter**, bijvoorbeeld met een eigen website.
- **Samenwerken** met andere adviesraden. Als voorbeeld kan de recent opgerichte Nieuw Amsterdam Raad worden genoemd.<sup>7</sup> Dit initiatief van Pakhuis de Zwijger heeft ook als doel om de gemeenteraad van Amsterdam gevraagd en ongevraagd van advies op het gebied van diversiteit en stedelijke ontwikkeling te voorzien.



*“Diversiteit en Integratie is een belangrijk onderwerp in Amsterdam. Tegelijkertijd is het een onderwerp dat moeilijk concreet te maken is. Daar kan zeker ondersteuning bij geboden worden. Er is behoefte aan advies, maar het zou helpen als de ADI een herkenbaar gezicht heeft. Dat heb ik gemist.”*

<sup>5</sup> Zie <https://www.sportraadamsterdam.nl/>

<sup>6</sup> Zie <https://www.kunstraad.nl/>

<sup>7</sup> Zie <https://dezwijger.nl/over-ons/nieuw-amsterdam-raad>





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Conclusies en aanbevelingen

# 5

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

Tussen december 2017 en april 2018 voerde RegioPlan in opdracht van de gemeente Amsterdam een onderzoek uit naar het functioneren van de Adviesraad Diversiteit en Integratie. In dit hoofdstuk worden, na een beschrijving van de doelstellingen en de opzet van het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

### 5.2 Doelstellingen onderzoek

Dit onderzoek kende twee doelstellingen:

- Het evaluatieve karakter van het traject had vooral betrekking op de [werkwijze en impact van de ADI](#). We richten ons ten aanzien van de doelstelling op de periode sinds 2014.
- Daarnaast blijkt het onderzoek vooruit op de [toekomst](#). We bekijken hoe de advisering op het gebied van diversiteit eruit zou kunnen zien en welke rol de ADI hierin zou kunnen spelen.

### 5.3 Opzet onderzoek

- [Deskresearch](#) van alle relevante documenten voor dit onderzoek. Dit houdt in: het reglement van de adviesraad, de uitgebrachte adviezen sinds 2014, opdrachtbrieven, agenda's en notulen van raadsvergaderingen, het jaarplan 2018 en eventuele andere relevante documenten. Daarnaast betrekken we de notulen van raadsvergaderingen.
- [Dubbelinterview](#) met de ambtelijk secretaris van de ADI en een adviseur van de wethouder Onderwijs, Jeugdzorg en Diversiteit.
- Twee telefonische [interviews met de huidige leden van de ADI](#).
- Twee [telefonische interviews met ex-ADI-leden](#).
- Drie telefonische [interviews met gemeenteraadsleden](#).
- Twee telefonische [interviews met voorzitters van soortgelijke adviesraden](#), namelijk met Saluti (een onafhankelijk adviesorgaan dat het college van B en W in de gemeente Utrecht adviseert over interculturalisatie) en de Kunstraad Amsterdam.

### 5.4 Conclusies

Ons onderzoek leidt tot de volgende vier conclusies.

#### *In het verleden is de beoogde werkwijze slechts ten dele gehanteerd*

De praktijk van de ADI tussen 2014 en begin 2018 kwam slechts in beperkte mate overeen met de beoogde werkwijze. De grootste verschillen concentreerden zich rond drie punten:

- [Het uitbrengen van adviezen](#). De ADI bracht in de periode tussen 2014 en 2018 minder adviezen uit dan beoogd, gemiddeld een of twee per jaar in plaats van de beoogde drie of vier. Trajecten duurden langer dan vooraf gedacht, werden teruggedraaid, hadden geen duidelijke doelstellingen en werden slecht gemonitord.
- [Het uitbesteden van onderzoek](#). Gesteld kan worden dat aanbestedingsprocedures onzorgvuldig, ondoorzichtig en ongestructureerd waren. Ook werden lopende trajecten niet altijd goed begeleid. Daarnaast zien we twee concrete voorbeelden van situaties die niet passen bij de integriteit die redelijkerwijs van adviesraadleden mag worden verwacht.
- [Opvolging van adviezen](#). Op drie van de zes uitgebrachte adviezen is geen bestuurlijke reactie geformuleerd, op een van deze zes wordt momenteel een reactie geformuleerd. Het is dus meerdere malen voorgekomen dat er geen opvolging plaatsvond.

#### *De directe impact van adviezen is laag*

We nemen waar dat de directe impact van ADI-adviezen laag is. Hoewel niet ondenkbaar is dat de activiteiten van de ADI in het verleden in enige mate hebben bijgedragen aan de politieke en bestuurlijke aandacht voor diversiteitsvraagstukken, is er nauwelijks sprake geweest van directe invloed op beleidsontwikkeling. Vaak bleef het bij een uitgebracht advies waar vervolgens onvoldoende vervolg aan werd

gegeven. Een document ter kennisgeving aan de gemeenteraad aanbieden blijkt bijvoorbeeld onvoldoende om ervoor te zorgen dat gemeenteraadsleden het lezen of er iets mee doen.

#### *Bij gemeenteraadsleden en de afdeling Diversiteit is behoefte aan advies*

Hoewel gemeenteraadsleden in het verleden niet veel gebruikmaakten van de adviezen van de ADI, stellen zij wel behoefte te hebben aan advies over actuele thema's. Deze adviezen kunnen volgens hen ook een rol spelen in het concretiseren van het diversiteitsthema. Bovendien stellen gemeenteraadsleden dat meer zichtbaarheid van de ADI gewenst is. Ook ambtenaren van de afdeling Diversiteit zeggen open te staan voor kennis en inzichten van buitenaf.

#### *Bij betrokkenen bestaan meerdere ideeën om de impact te vergroten*

Over het algemeen zien alle geïnterviewden de potentiële meerwaarde van de ADI en formuleren ze verschillende ideeën om de impact te vergroten. Deze ideeën richten zich voornamelijk op het aangaan van samenwerkingen met andere adviesraden, gemeenteraadsleden en de beleidsafdeling diversiteit. Veel van deze ideeën zijn vastgelegd in het jaarplan voor 2018. Dit jaarplan geeft vooral aanknopingspunten voor de positionering en werkwijze van de ADI. Hoewel de suggesties in het jaarplan laten zien dat er is nagedacht over verbetering, is de voorgestelde manier waarop adviestrajecten meer impact moeten genereren nog weinig concreet.

## 5.5 Aanbevelingen

Gezien de constatering dat de ADI in de periode tussen 2014 en begin 2018 gemiddeld slechts een á twee adviezen per jaar uitbracht, de procesmatige werkwijze grote knelpunten vertoonde, positieve effecten op beleidsvorming of de bestuurlijke of politieke aandacht voor diversiteitsvraagstukken gering was en dat er in de stad initiatieven ontstaan met soortgelijke doelen, bevelen we aan om *het bestaan van een eigenstandige adviesraad te heroverwegen*. De ADI is in zijn huidige vorm en functioneren geen antwoord op de behoefte van de gemeente om snel en adequaat geadviseerd te worden over diversiteitsthema's of aan een verbindende schakel met de stad.

Dat brengt met zich mee dat in de nabije toekomst wellicht moet worden nagedacht over grondige herforming van de ADI of over het opzetten van een alternatief adviesinstrument. In dit licht geven we de volgende aanbevelingen mee.

### *1. Formuleer de exacte gemeentelijke behoefte aan advies op diversiteitsgebied*

De impact van de activiteiten kan worden vergroot door nauwer aan te sluiten bij de behoeften van gemeenteraadsleden, bestuurders en mogelijk ook medewerkers van de Rve Onderwijs, Jeugd en Zorg. Dit betekent niet per se dat deze stakeholders een rol spelen bij het formuleren van adviesvragen, maar wel dat de behoefte aan advies over thema's die het adviesinstrument voor ogen heeft, wordt getoetst bij deze drie stakeholders. Het is dan echter wel van belang dat de gemeente haar behoeften scherp voor ogen heeft en bovendien actief in dit proces meedenkt. Een samenwerking met de afdeling diversiteit en gemeenteraadsleden kan de relevantie van de gekozen thema's verhogen, maakt de gewenste faciliterende rol (tussen de samenleving en de gemeente) van het adviesinstrument aannemelijker en vergroot de kans dat de adviezen op een directere manier invloed uitoefenen op beleid. Een gezamenlijke brainstorm ten einde de behoefte in termen van inhoud en vorm in kaart te brengen, strekt tot de aanbeveling.

### *2. Schets concrete en haalbare doelstellingen ten aanzien van de beoogde impact*

Het ADI-jaarplan 2018 formuleert een andere werkwijze dan voorheen (waaronder andere vormen van adviezen uitbrengen) en geeft tussen de regels door wel aanknopingspunten voor het vergroten van impact, maar mist concrete acties hiertoe. We bevelen dan ook aan om te expliciteren wat de gewenste impact van het toekomstige adviesinstrument en van haar losse activiteiten is. Onder meer de volgende vragen zijn dan per adviestraject (of elk andersoortige activiteit) van belang:

- Wat is het **doel** van het traject?
- Wie hebben er **behoefte** aan de resultaten van dit traject?

- Hoe wordt in het traject rekening gehouden met **bestaand beleid**?
- Op welk onderdeel van het **beleidsproces** beoogt dit traject invloed te hebben?
- Welke **vorm** past het best bij het beoogde doel?
- Hoe sluiten de **opbrengsten** van het traject aan op bestaand beleid? En hoe vormen de opbrengsten van dit traject daar een aanvulling op?
- Wie binnen de gemeente zou **met de opbrengsten aan de slag** moeten? Wat heeft hij of zij **nodig** om dit daadwerkelijk te doen?
- Wie wordt er verantwoordelijk voor het **stimuleren van opvolging**?
- Hoe kan de impact van dit traject worden **gemonitord**?

### 3. *Leg richtlijnen ten aanzien van de aanbesteding van projecten vast*

Mocht het toekomstige adviesinstrument de mogelijkheid krijgen om onderzoeks- of adviestrajecten uit te laten voeren, dan verdient het aanpassen van de wijze waarmee projecten worden aanbesteed en begeleid prioriteit. Ten eerste lijkt een verschuiving van het uitzetten van academische trajecten gericht op kennisontwikkeling naar trajecten primair gericht op bruikbaarheid gezien de roep om meer impact wenselijk. Ten tweede bevelen we met nadruk aan om richtlijnen voor de aanbestedingsprocedures te formuleren. Binnen deze richtlijnen vallen de maximale omvang van opdrachten, een maximaal aantal opdrachten per jaar, een vast aantal op te vragen offertes en de verplichte betrokkenheid van de hele adviesraad. De gemeentelijke algemene inkoopvoorwaarden kunnen hier, bijvoorbeeld ten aanzien van meerwerk, ter inspiratie dienen.<sup>8</sup> De richtlijnen kunnen worden opgenomen in het reglement en verkleinen daarmee de vrijheid van leden van het adviesinstrument met betrekking tot de uitbesteding van onderzoek die het reglement nu biedt.

### 4. *Stel een integriteitskader vast voor leden van het adviesinstrument*

De implementatie van richtlijnen ten aanzien van integriteit die specifiek toepasbaar zijn op leden van adviesraden is gezien de uitkomsten van dit onderzoek een zeer belangrijke vervolgstap. Ondanks dat ze bestemd zijn voor personen met een relatie tot de gemeente die afwijkt van de relatie die leden van de huidige adviesraad met de gemeente hebben, kunnen de gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam van het Bureau Integriteit<sup>9</sup> en de integriteits- en geheimhoudingsverklaring voor externe onderzoekers hier als voorbeeld dienen.

### 5. *Stel een onafhankelijke ambtelijk secretaris aan*

De belangrijkste taak van een ambtelijk secretaris zou het ondersteunen en faciliteren van het adviesinstrument en het coördineren van communicatie met de gemeente moeten zijn. Hij of zij heeft geen verantwoordelijkheden ten aanzien van het uitbrengen van adviezen maar kan onzes inziens wel een rol spelen bij het onder de aandacht brengen van het adviesinstrument in de gemeente. Een gemeentelijk adviesinstrument is dan ook gebaat bij een ambtelijk secretaris met ervaring met de dynamiek binnen een gemeente en met tijd en met de capaciteit om te netwerken. Ook zou het een persoon moeten zijn zonder andere professionele relatie met de gemeente, zodat zijn of haar voornaamste belang het functioneren van het adviesinstrument kan zijn. Het beheren van relaties van de leden met bestuurders, ambtenaren en politici zou ook tot de taken van de ambtelijk secretaris kunnen behoren. Een onafhankelijke zelfstandige, zoals bij de Kunstraad, kan een goede optie zijn.

### 6. *Overweeg het opzetten van een diversiteitsplatform*

Gezien de uitkomsten van dit onderzoek en de wensen van de gemeente ligt omvorming van een adviesraad naar een platform voor de hand. Dit platform zou de volgende kenmerken moeten hebben.

- Een **saamenwerking** van personen en partijen die zich bezighouden met diversiteitsvraagstukken.
- Sterk **netwerk-georiënteerd**, met directe banden met relevante groeperingen in de stad.
- Met **kennis van beleidsontwikkeling** en oog voor **aanpalende initiatieven**.

<sup>8</sup> Algemene inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten (2014) Zie ook <https://www.amsterdam.nl/ondernemen/inkoop-aanbesteden/>

<sup>9</sup> Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Amsterdam (2017). Zie ook <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisaties/organisaties/integriteit/>

- Wellicht **wisselend van samenstelling** zodat het platform zich snel kan aanpassen aan de wensen en behoeften van het bestuur, de gemeenteraad en ambtenaren en bovendien snel kan inspelen op actualiteit.
- Goede **ondersteuning**. Vooral op het gebied van planning, faciliteiten en contact met de gemeente.



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)