

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde Parttime-programma

Marokkanen in Nederland  
De vertaling van landelijk integratiebeleid vergeleken  
in de plannen van aanpak van de gemeenten  
Nijmegen, Dordrecht en Enschede

Eerste lezer : prof dr A.B. Ringeling  
Tweede lezer : dr A.R. Edwards

Student: mr. C.M. Steemers  
Studienummer: 057354  
Academisch jaar 2006 - 2007

Inhoudsopgave	blz.:
Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
1. Vraagstelling	4
1.1 Aanleiding vraagstelling	4
1.2 Vraagstelling in deelvragen	6
1.3 Bestuurskundige relevantie	7
1.4 Opbouw scriptie	8
2. Achtergronden Marokkanen in Nederland	10
2.1 Immigratie en demografische ontwikkelingen	10
2.2 Ontstaan en ontwikkeling van het integratiebeleid	14
2.3 Huidig integratiebeleid	20
3. De plannen van aanpak van drie gemeenten	26
3.1 Marokkanen in Nijmegen	26
3.1.1 Totstandkoming plan van aanpak	27
3.1.2 Inhoud plan van aanpak	28
3.2 Marokkanen in Dordrecht	32
3.2.1 Totstandkoming plan van aanpak	33
3.2.2 Inhoud plan van aanpak	36
3.3 Marokkanen in Enschede	38
3.3.1 Totstandkoming plan van aanpak	38
3.3.2 Inhoud plan van aanpak	39
4. Plannen van aanpak vergeleken, een analyse	43
4.1 Vergelijking met landelijke aanbevelingen	43
4.2 Vergelijking onderling	48
5. Conclusies en aanbevelingen	50
5.1 Conclusies	50
5.2 Aanbevelingen	54
Bijlagen	60
a. Tekst motie aangenomen in de vergadering van de gemeenteraad van Nijmegen van 14 november 2002	60
b. Vragenlijst Nijmegen	61
c. Vragenlijst Dordrecht	64
d. Vragenlijst Enschede	69
e. Overzicht actiepunten	73
Literatuurlijst	75

## Voorwoord

Integratieproblematiek is een onderwerp dat de gemoederen al lange tijd bezig en verdeeld houdt. Deze scriptie beoogt een schets te geven van het actuele landelijke integratiebeleid en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen gericht aan het adres van gemeenten. Het lokale beleid van drie gemeenten nader onder de loep genomen maakt inzichtelijk hoe deze landelijke aanbevelingen op lokaal niveau kunnen uitpakken. Deze scriptie beoogt bovendien aandacht te vestigen op mogelijke verbeterpunten.

Voor de kundige en geduldige begeleiding bij de totstandkoming van deze scriptie dank ik op de eerste plaats prof. Ringeling en dr Edwards. Zonder hun input had ik deze scriptie niet in de huidige vorm kunnen voltooien. Ook ben ik dank verschuldigd aan mevrouw Ruta, programmamanager Integratie & emancipatie gemeente Nijmegen, mevrouw De Vries, adviseur zorg, welzijn en integratie gemeente Enschede en drs Ramkhelawan, strategisch beleidsmedewerker Integratie Dordrecht, voor hun bereidheid om mijn vragen te beantwoorden.

Den Haag, augustus 2007

## 1 Vraagstelling

### 1.1 Aanleiding vraagstelling

Op 2 november 2004 wordt Theo van Gogh – vriend van Fortuyn en regisseur van de in islamitische kringen controversiële film “Submission“ door een dader van Marokkaanse afkomst vermoord. Dit incident vindt plaats in een periode van dreigende escalatie en wantrouwen tussen allochtonen en autochtone groepen.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling merkt in verband met haar advies “Niet langer met de ruggen naar elkaar” op dat autochtonen en allochtonen steeds meer langs elkaar heen dreigen te leven en zodoende de interetnische contacten afnemen, achterstanden hardnekkig blijken en de onderlinge beeldvorming verslechtert. Incidenten en daarmee gepaard gaande contacten met justitie in verscheidene gemeenten, lijken dit geschetste negatieve beeld van verstoorde verhoudingen tussen de Marokkaanse allochtone groepen en autochtonen te bevestigen.

De aanwezigheid van een bevolkingsgroep van Marokkanen in Nederland (een populatie van ruim 300.000 inwoners) vindt zijn oorsprong in de immigratie als gastarbeiders die in de jaren '60 en '70 een aanvang had. Van verstoorde verhoudingen tussen deze bevolkingsgroep en de autochtone bevolking was destijds geen sprake. Ook het zogenaamde integratiebeleid bestond toen niet.

In de huidige periode eisen incidenten en integratiebeleid veel aandacht van lokaal bestuur, rechterlijke macht en wetenschap. De ontwikkeling van deze escalatie roept vragen op naar oorzaken en oplossingen. De vraag naar verklaringen voor de huidige situatie van gespannenheid jegens en tussen autochtonen en allochtone jongeren van Marokkaanse afkomst kan niet los gezien worden van het in de afgelopen decennia gevoerde integratiebeleid en daarmee samenhangende inzichten. Het mogelijke verband tussen integratie en criminaliteit neemt in het beleid van de laatste jaren een belangrijke plaats in.

Als belangrijke beleidsuitgangspunten bovendien worden de noodzaak tot het leveren van lokaal maatwerk en het voeren van een gemeentelijke centrale regie daarbij genoemd. Eén en ander heeft onder meer geleid tot subsidiëring van diverse gemeentelijke experimenten.

De evaluatie van deze pilotprojecten heeft geleid tot aanbevelingen die onderdeel zijn gaan vormen van vervolgbeleid. Doelstelling is het bevorderen van integratie en het opheffen van belemmeringen die daaraan in de weg staan. Beoogd wordt

zodoende de randvoorwaarden te scheppen voor een succesvolle en dus effectieve lokale aanpak. Onderlinge uitwisseling van gebleken “good practices” wordt daarbij gepropageerd vanwege een aanjagende werking om verbeteringen te realiseren met betrekking tot effectief lokaal integratiebeleid.

Aan de hand van een vergelijking van het tot 1 januari 2006<sup>1</sup> ontwikkelde beleid van drie gemeenten, wordt in deze scriptie geïnventariseerd hoe het landelijke beleid wordt vertaald op lokaal niveau in deze gemeenten. Deze vergelijking is tweeledig. Ten eerste worden de drie gemeentelijke plannen van aanpak voor integratieproblematiek vergeleken met de landelijke aanbevelingen voor lokaal integratiebeleid. Daarbij wordt aandacht besteed aan het per 1 januari 2006 actuele lokale beleid en aan te constateren verschillen met het eigen eerder ontwikkelde lokale integratiebeleid. Tenslotte is er sprake van een onderlinge vergelijking van het beleid van de drie gemeenten, ingekaderd door de eerdergenoemde landelijke aanbevelingen.

Op basis van de resultaten van deze vergelijking volgen conclusies over de mate waarin de landelijke aanbevelingen traceerbaar zijn in de lokale plannen van aanpak.

Aangezien de landelijke aanbevelingen zijn ingegeven om te komen tot een effectieve aanpak van lokaal integratiebeleid wordt op basis van de vergelijking zichtbaar in hoeverre hieraan voldaan wordt. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de vraag in hoeverre deze landelijke aanbevelingen tot effectief integratiebeleid leiden, met andere woorden in hoeverre zij werkelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van de integratieproblematiek, buiten het bestek van deze scriptie valt. Daarom kan aan de constatering in hoeverre aan het landelijke aanbevelingen wordt voldaan geen conclusie worden verbonden over de mate waarin het gemeentelijke gevoerde integratiebeleid vruchten afwerpt. Met het in deze scriptie gehanteerde begrip effectiviteit wordt daarom uitsluitend bedoeld op de mate waarin landelijk beleid een vertaling heeft gevonden in de lokale plannen van aanpak. Voor operationalisering van de overige gehanteerde begrippen wordt aansluiting gezocht bij de landelijke aanbevelingen. Op basis van bovenvermelde vergelijkingen worden voorzover mogelijk aanbevelingen geformuleerd voor een - zoals hierboven al aangestipt; naar de maatstaven van de landelijke aanbevelingen gemeten - effectief lokaal plan van aanpak.

---

<sup>1</sup> De demografische gegevens hebben betrekking op 2005 en geven in relatie tot het per 1 januari 2006 ontwikkelde integratiebeleid, de meest actuele stand van zaken weer.

## 1.2 Vraagstelling in deelvragen

Beleidsmakers houden zich sinds tientallen jaren bezig met het formuleren van beleid dat betrekking heeft op het allochtone deel van de Nederlandse bevolking in het algemeen en met het Marokkaanse deel daarvan in het bijzonder.

De opvattingen die ten grondslag liggen aan dit beleid kunnen niet los worden gezien van de periode waarin dit beleid is geformuleerd. De verandering in economische, demografische en maatschappelijke omstandigheden heeft doorgewerkt in het integratiebeleid door de jaren heen. Voor goed begrip van de stand van het huidige beleid is inzicht in deze ontwikkelingen van belang.

De uitvoering van het landelijk geformuleerde integratiebeleid vindt voor een belangrijk deel plaats op lokaal niveau. De vraag is in hoeverre gemeenten het landelijke beleid vertalen in hun op integratie gerichte plannen van aanpak.

In deze scriptie zullen in het kader van een onderlinge vergelijking van de gemeenten Nijmegen, Dordrecht en Enschede de lokale plannen van aanpak van deze gemeenten in kaart worden gebracht. Voorzover hierin sprake is van specifieke aandacht voor de integratieproblematiek van de Marokkaanse gemeenschap, zal dit worden belicht.

Aan de selectie van deze gemeenten liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Het inwonertal van de drie gemeenten is van ongeveer dezelfde omvang. De gemeente Dordrecht telt zo'n 120.000 inwoners en de gemeenten Nijmegen en Enschede ieder zo'n 160.000 inwoners. De drie gemeenten hebben allen een populatie Marokkanen binnen de gemeentegrenzen. De Marokkaanse populatie is binnen de groep niet-Westerse allochtonen sterk vertegenwoordigd. In de drie gemeenten liggen de absolute aantallen in de range van circa 2.500 tot 3.300 personen. Uit raadpleging van de respectievelijke gemeentelijke websites blijkt dat deze drie gemeenten een actief integratiebeleid voeren.

In de vergelijking van deze gemeenten zal aandacht worden besteed aan onderlinge verschillen in aanpak telkens gerelateerd aan de landelijke aanbevelingen. Centraal staat het onderzoek naar de verschillende actiepunten zoals deze tot uitdrukking komen in hun plannen van aanpak en beleidsnota's. Een toelichting op deze plannen van aanpak is verkregen door middel van interviews met beleidsmakers.

**De vraagstelling van deze scriptie luidt welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om verbeteringen te realiseren met**

## **betrekking tot een - naar de maatstaven van de landelijke aanbevelingen gemeten - effectief plan van aanpak.**

De vraagstelling laat zich ontleden in de volgende deelvragen.

- 1. Welke aanbevelingen voor effectief integratiebeleid worden in het huidige landelijke integratiebeleid geformuleerd;**
- 2. Hoe wordt dit beleid vertaald in de plannen van aanpak in de gemeenten Nijmegen, Dordrecht en Enschede en welke verschillen kunnen ten opzichte van de landelijke aanbevelingen worden vastgesteld;**
- 3. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om verbeteringen te realiseren met betrekking tot een - naar de maatstaven van landelijke aanbevelingen gemeten – effectief plan van aanpak.**

### 1.3 Bestuurskundige relevantie

In paragraaf 1.1 is aangegeven dat de vraag in hoeverre de landelijke aanbevelingen daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van de integratieproblematiek, buiten het bestek van deze scriptie valt. Uit de enkele constatering dat en in welke mate een gemeente aan de landelijke aanbevelingen met haar lokale integratiebeleid voldoet, kan daarom geen conclusie worden verbonden over de mate waarin dit gemeentelijke integratiebeleid daadwerkelijk vruchten afwerpt. De vergelijking van de plannen van aanpak met de landelijke aanbevelingen geeft wel aan in hoeverre deze in de plannen van aanpak doorklinken.

De inhoudelijke vergelijking van de plannen van aanpak maakt inzichtelijk welke inhoudelijke verschillen er zijn. Zijn deze inhoudelijke verschillen verklaarbaar door verschillen in de specifieke problematiek tussen de drie gemeenten? Of biedt de wijze waarop integratiebeleid op lokaal niveau inhoud wordt gegeven - bijvoorbeeld door het al dan niet borgen van participatie en het voeren van interactief beleid – een verklaring hiervoor? Door de bovenvermelde twee sets van vergelijkingen met elkaar in verband te brengen ontstaat een beeld over de mate waarin van de landelijke aanbevelingen inhoudelijke sturing uitgaat. Of deze inhoudelijke sturing als gewenst wordt ervaren hangt nauw samen met de vraag of de landelijke aanbevelingen een zinvol kader bieden voor de ontwikkeling van lokaal beleid en de evaluatie daarvan. Wanneer de aanbevelingen niet op alle onderdelen weerklank vinden in de plannen van aanpak is het de vraag hoe dat valt te verklaren. De focus richt zich bij de beantwoording van die vraag niet alleen op factoren binnen de lokale overheid, maar ook het karakter van overheidsactiviteiten die ten grondslag liggen aan de aanbevelingen. Hoogerwerf merkt in dit kader op dat het voor het succes of falen van het beleid van belang is welke veronderstellingen worden gehanteerd (Hoogerwerf, 1984, p.

527). Deze veronderstellingen kunnen ook de rol van overheden op lokaal en landelijk niveau of het verloop van beleidsprocessen betreffen. Wanneer de overheid beschouwd wordt als een bedrijf dan zal dat gevolgen hebben voor de inhoud van het te voeren beleid. Ringeling stelt in dit kader: "En de normen die bij die visie horen zijn ook duidelijk. De overheid is een monolitische organisatie, die geleid wordt vanuit één punt, effectief, efficiënt en volledig gecoördineerd.", (Ringeling, p. 202, 1993). Inzichtelijk wordt welke elementen in het rijksbeleid op een dergelijke visie zijn gebaseerd, of dit strookt met het specifieke karakter van overheidsactiviteiten en hoe deze elementen zijn vertaald in de lokale plannen van aanpak. Sommige aanbevelingen kunnen vanwege het specifieke karakter van overheidsactiviteiten niet als absolute waarden worden vertaald in lokaal beleid. Sommige aanbevelingen verdienen het explicieter betrokken te worden in het lokale integratiebeleid. Steeds dient daarbij de symbolische betekenis van overheidsoptreden in het oog te worden gehouden. Niet alleen meetbare effecten zijn gevolgen van overheidsoptreden maar minstens zo belangrijk zijn de opvattingen van alle beleidsactoren over deze effecten. Resumerend beoogt deze scriptie in bestuurskundig opzicht het unieke karakter van overheidsactiviteiten te illustreren waaraan bij beleidsvoorbereiding, -uitvoering en evaluatie niet voorbij kan worden gegaan. En dat dit unieke karakter ook relevant is in de verhouding tussen rijksoverheid en lokale overheid, daar waar aanbevelingen voor lokaal integratiebeleid worden geformuleerd. En bovendien dat door dit unieke karakter naast inhoudelijke effecten van beleid minstens zo belangrijk de symbolische waarde van beleid is. De overheid zal zich daarvan bij al haar activiteiten moeten vergewissen. Het belang van aandacht voor het proces van beleidsvorming en alle betrokken stakeholders kan daardoor nauwelijks overschat worden.

#### 1.4 Opbouw scriptie

De scriptie heeft de volgende globale opbouw. In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de (economische en demografische) achtergronden van het ontstaan en de groei van de Marokkaanse populatie in de afgelopen 40 jaar. Daarbij zal tevens aandacht worden besteed aan het door de jaren heen geformuleerde wisselende landelijke integratiebeleid. Ontwikkelingen in de jaren '90 hebben de basis gelegd voor de inzichten zoals die heden ten dage aan het integratiebeleid ten grondslag liggen. Dit huidige integratiebeleid zal daarbij uitvoerig aan bod komen.

In hoofdstuk 3 komt vervolgens de vertaling van dit beleid door middel van vergelijking van de drie gemeenten Dordrecht, Nijmegen en Enschede aan de orde, gevolgd door hoofdstuk 4 waarin de plannen van aanpak van de drie gemeenten worden vergeleken met de landelijke aanbevelingen en een onderlinge



vergelijking van de resultaten daarvan. Daarbij wordt voor operationalisering van gehanteerde begrippen aansluiting gezocht bij de landelijke aanbevelingen. In hoofdstuk 5 zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd om verbeteringen te realiseren met betrekking tot een - naar landelijke maatstaven gemeten - effectief lokaal plan van aanpak van de integratieproblematiek.

## 2 Achtergronden Marokkanen in Nederland

### 2.1 Immigratie en demografische ontwikkelingen

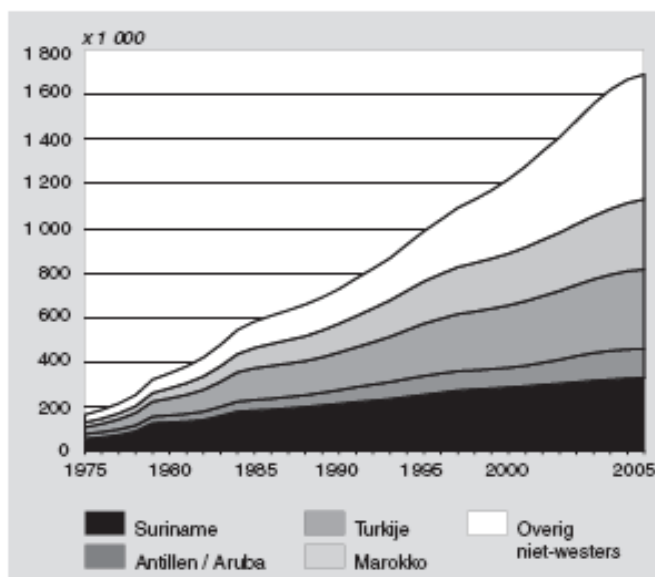
Het totaal aantal Nederlanders van Marokkaanse afkomst bedroeg per 1 januari 2005 315.000. Ruim de helft daarvan is in Marokko geboren en behoort tot de zogenaamde eerste generatie. Twaalf procent daarvan is voor het zesde levensjaar naar Nederland gekomen. Van de tweede generatie hebben verreweg de meesten twee in Marokko geboren ouders.

De aanwezigheid van 315.000 Marokkanen vindt zijn oorsprong in de immigratie van gastarbeiders in de jaren '60 en '70. Na de Tweede Wereldoorlog draaide de economie vanwege de wederopbouw op volle toeren. Toch was er sprake van werkloosheid en dientengevolge van rijkswege gestimuleerde emigratie van meer dan een half miljoen Nederlanders naar Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Aan het eind van de jaren '50 en begin jaren '60 ontstond er een tekort aan ongeschoolde arbeidskrachten in de industrie. Dit leidde ertoe dat bedrijven arbeiders gingen werven in landen rond de Middellandse zee. Deze wervingsacties betroffen eerst Joegoslavië, Griekenland, Spanje en Italië en daarna Turkije en Marokko. De eerste Marokkaanse gastarbeiders – jonge mannen - kwamen aan het eind van de jaren '60 naar Nederland.

Deze Marokkaanse jonge mannen spraken niet of nauwelijks Nederlands, maar hadden werk en participeerden in dat opzicht in de Nederlandse samenleving. Aanvankelijk kwamen alleen alleenstaande mannen naar Nederland. Zij werden door hun werkgevers ondergebracht in pensions en barakken. In de contracten die de Nederlandse overheid met de landen van herkomst sloten – het werfakkoord met Marokko werd in 1969 afgesloten - werd hen het recht verleend in Nederland te blijven. Na een periode van 2 jaar konden de gastarbeiders bovendien hun familie laten overkomen. In 1973, het jaar van de oliecrisis, werd een wervingsstop ingesteld voor landen rond het Middellandse-Zeegebied. Legale arbeidsmigratie vanuit Marokko was nauwelijks meer mogelijk.

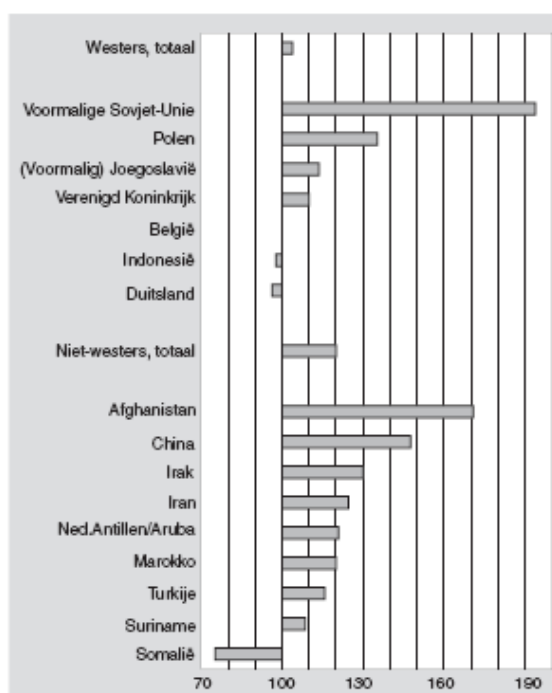
Toch bleef immigratie in de jaren '70 vanuit Marokko stijgen mede door het proces van de gezinshereniging. In de jaren tachtig en negentig kwam de immigratie steeds meer in het teken te staan van gezinsvorming: vestiging in Nederland vanwege huwelijk of niet-gehuwd samenwonen, vaak met een tweede generatie allochtoon. In 2001 kwamen ongeveer twee van de drie Marokkanen naar Nederland vanwege gezinsvorming en kwam een van de vier vanwege gezinshereniging.

Opvallend is dat de immigratie van Marokkanen in 1980 en 1990 de grootste pieken vertoont. Dat waren jaren van hoogconjunctuur, wat doet vermoeden dat de immigratie een relatie vertoont met ontwikkelingen in de economische groei. De emigratie van Marokkanen is beduidend kleiner dan de immigratie en vertoont tot het midden van de jaren negentig een opgaande lijn. Sindsdien is er sprake van een daling. Rond een kwart van de immigranten is inmiddels weer vertrokken. Uit onderstaande figuur blijkt de toename van het aantal Marokkanen in Nederland sinds 1975.



Bron: CBS, bevolkingstrends derde kwartaal 2005

Een samenvattende indruk van de groei van de belangrijkste herkomstgroepen is hieronder zichtbaar. Het overzicht geeft de toename weer van het aantal allochtonen naar herkomstgroepering in de periode 2000 – 2005 (2000= 100).



Bron: CBS bevolkingstrends derde kwartaal 2005

Opmerking verdient dat onder de Marokkanen het aandeel van de tweede generatie dat van de eerste generatie benadert. De mate waarin niet-Nederlandse immigranten Nederland weer verlaten hangt samen met het oorspronkelijke migratiemotief. De gemiddelde verblijfsduur van de eerste (in het buitenland geboren) generatie allochtonen weerspiegelt hun migratiegeschiedenis. Bijna een vijfde van de Marokkanen woonde in 2004 gedurende 25 jaar of langer in Nederland.

### *Partnerkeuze*

Een toenemend aandeel huwelijken buiten de eigen herkomstgroep wordt vaak gezien als een kenmerk van toenemende sociale integratie. Uitzonderlijk zijn huwelijken tussen autochtone mannen en een Turkse of Marokkaanse vrouw. De omgekeerde situatie, een huwelijk tussen een autochtone vrouw en een Turkse of Marokkaanse man, komt iets vaker, maar nog steeds vrij zelden voor. Marokkaanse mannen kiezen iets vaker dan de vrouwen van die herkomstgroepen een autochtone partner, met respectievelijk 18 en 15 per honderd huwelijken. Onder Marokkaanse mannen is sprake van een iets lager aandeel huwelijken binnen de eigen herkomstgroep in de tweede generatie: van hen koos 79 procent een Marokkaanse vrouw, tegen 87 procent van de eerste generatie. Huwelijken tussen twee autochtone Nederlanders of Marokkanen uit de eerste generatie houden het langst stand. Gemengde huwelijken hebben over het algemeen meer kans op echtscheiding. Het echtscheidingspercentage bij gemengde huwelijken tussen autochtone vrouwen en Marokkaanse mannen is hierbij het hoogst: 70%. Ook voor huwelijken tussen een eerste generatie en tweede generatie Turk of Marokkaan geldt dat er een grotere kans is op echtscheiding (CBS, 2003). De gezinsherenigende migratie, vooral belangrijk in de '70 en '80 jaren neemt af. De gezinsvormende neemt toe, onder invloed van de groei van de bevolking in de huwbare leeftijd, waaronder steeds meer de tweede generatie. Naar schatting huwt de helft van de jonge Marokkanen met een huwelijksimmigrant.

Volgens Distelbrink en Hooghiemstra kiest al een kwart van de Marokkaanse tweede generatie mannen en 14 procent van de vrouwen een partner die ook tot de tweede generatie behoort (Distelbrink, M. en Hooghiemstra, E., 2005).

### *Leeftijdsopbouw*

De leeftijdsopbouw van de Marokkaanse bevolking in Nederland werd in de jaren zestig gekarakteriseerd als een typische migrantenstructuur: mannen in de meerderheid en weinig jongeren en ouderen. Ondanks het proces van (2005) n gezinshereniging, wat tot enige normalisering van de bevolkingsopbouw heeft geleid, is

het aantal ouderen relatief klein: 2,9 % in de leeftijdscategorie van 65+, tegenover 14% in de Nederlandse bevolking in het geheel. Er is sprake van een piramide met een brede basis. In 2005 zijn er onder de jongeren tot 20 jaar nauwelijks nog immigranten, bij de twintigers zijn er ongeveer evenveel tweede generatie immigranten als huwelijksimmigranten. Vanaf de leeftijd van 35 jaar is het aandeel van de tweede generatie momenteel nog te verwaarlozen (Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, 2006).

### *Ruimtelijke spreiding*

De ruimtelijke spreiding van niet-westerse allochtonen is nog ongelijkmatiger dan die van de totale Nederlandse bevolking. Zo bedraagt het verschil in bevolkingsdichtheid tussen de drukste provincie (Zuid-Holland, met 1208 inwoners per km<sup>2</sup> op 1 januari 2005) en de rustigste provincie (Drenthe, 183 inwoners per km<sup>2</sup>) een factor 7, maar is dit verschil met betrekking tot niet-westerse allochtonen een factor 35 (Zuid-Holland 199 per km<sup>2</sup>, Drenthe 6 per km<sup>2</sup>). Binnen de dichtstbevolkte provincies huisvesten de grote steden weer een bovengemiddeld aandeel niet-westerse allochtonen. Tussen de grote steden bestaan daarnaast soms opvallende verschillen naar samenstelling. Marokkanen maken bijvoorbeeld bijna de helft uit van alle niet-westerse allochtonen in Utrecht, tegen een zesde in Den Haag. Nog opvallender is de oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen onder de jeugd in de grote steden. Terwijl één op de zes jongeren (0–14 jaar) in Nederland een niet-westerse herkomst heeft, is dit aandeel in Amsterdam en Rotterdam inmiddels meer dan de helft (respectievelijk 55 en 54 procent).

In ongeveer 90 procent van alle gemeenten ligt het percentage niet-westerse allochtonen onder het landelijk gemiddelde, en in veel gemeenten gaat het om slechts enkele procenten van de bevolking. Vooral in het noorden en zuidwesten van het land bevinden zich veel gemeenten met een laag aandeel niet-westerse allochtonen.

Ook op buurtniveau is de concentratie in de afgelopen jaren toegenomen (Wittebrood K., Latten, J. en H. Nicolaas, 2005). Inmiddels zijn er in Nederland 92 buurten waar het aandeel niet-westerse allochtonen meer dan de helft bedraagt. Vijf jaar eerder waren het er nog 53. In de categorie 25 tot 50 procent bevinden zich inmiddels 364 buurten, 104 meer dan vijf jaar geleden (CBS, 2005).

Ook de allochtone middenklasse vertrekt steeds vaker uit de grote stad en inmiddels woont zo'n 10 procent in het stadsgewestelijk gebied buiten de grote gemeenten.

Binnen de grote steden wonen allochtonen geconcentreerd in een aantal wijken en buurten, en die concentratie is de afgelopen jaren toegenomen. In de periode van 1995 – 2004 zijn ontmoetingskansen tussen Marokkanen onderling toegenomen en die met de autochtonen afgenomen. Dit beeld wordt bevestigd door de zogenaamde segregatie-indices. Die liggen in de vier grote steden voor Marokkanen tussen de 40 en de 50% (Wittebrood K., Latten, J. en H. Nicolaas, 2005, Hoofdstuk 8).

Opvallend is dat een grote groep Marokkanen hetzij zelf geboren is in Marokko dan wel in Marokko geboren ouders heeft. Er is in dit opzicht een band met Marokko als land van herkomst. De toename van de gezinsvormende migratie bevestigt de band met Marokko in dit opzicht. De oriëntatie op Marokko blijkt in zoverre uit het feit dat het aandeel van huwelijken buiten de eigen herkomstgroep nog steeds zeer gering is. Het relatief hoge echtscheidingscijfer in het geval van gemengde huwelijken lijkt te verklaren door de culturele achtergrond die samenhangt met het land van herkomst. Het feit dat er sprake is van een relatief hoog percentage echtscheidingen in huwelijken van eerste met tweede generatie Marokkanen lijkt de mate van binding met het land van herkomst als belangrijke factor te bevestigen. De hoge concentratie van Marokkanen in de steden en binnen wijken en de daaruit voortvloeiende segregatie-indices duiden erop dat de kans van ontmoeting in de eigen woonomgeving met autochtonen gering is. Het relatief hoge percentage jongeren rechtvaardigt de conclusie dat daarmee ook veel aan deze leeftijdsgroep gerelateerde problematiek zich zal voordoen. De geschetste demografische ontwikkelingen lijken al met al niet te duiden op een voltooid integratieproces. De vraag die rijst is welk integratiebeleid de afgelopen decaden is geformuleerd om de bovenvermelde ontwikkeling positief te beïnvloeden. Deze vraag komt in de volgende paragraaf aan de orde.

## 2.2 Ontstaan en ontwikkeling van het integratiebeleid

In de jaren vijftig en zestig kan Nederland worden getypeerd als emigratieland, waar geen beleid wordt gevoerd voor de instroom van immigranten. De WRR beschrijft het als volgt: “In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog gold Nederland primair als emigratieland. Wat de immigranten betreft werd tot het einde van de jaren zeventig een ad hoc beleid gevoerd, mede omdat het verblijf van de meeste nieuwkomers als tijdelijk werd beschouwd (WRR, 2001, p. 168). In de jaren zeventig werd wel beleid voor verschillende doelgroepen van migranten ontwikkeld (..) Vanwege het accent op verschillende doelgroepen wordt het beleid getypeerd als categoriaal (welzijns)beleid.” Dit beleid hinkte zowel op de gedachte van terugkeer als inpassing in de Nederlandse samenleving. Uitgangspunt was behoud van eigen identiteit. In de jaren tachtig vindt een verschuiving plaats van categoriaal beleid

naar minderhedenbeleid. Daarbij wordt gesteld dat het verblijf van migranten niet tijdelijk is en derhalve is het beleid gericht op volwaardige deelneming van de minderheden aan de samenleving, met gelijke kansen rechten en plichten, zonder discriminatie. Dit beleid resulteert in de invoering van het actief en passief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen voor niet-Nederlanders in 1985 (Commissie Blok, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 28689, nrs 8-9).

In 1989 brengt de WRR haar rapport “Allochtonenbeleid” uit dat als ijkpunt geldt voor het beleid begin jaren '90. Als uitgangspunt hanteert de WRR dat de focus van het beleid zich meer dient te richten op sociaal-economische factoren en minder op sociaal culturele. Daarbij merkt de WRR in haar rapport op dat slecht verlopende integratieprocessen zich zouden kunnen manifesteren in crimineel gedrag. De WRR wijst erop dat Marokkaanse jongens het meeste in aanraking komen met justitiële autoriteiten. De WRR stelt dat slecht verlopende integratieprocessen een marginalisering in gang kunnen zetten die uiteindelijk kan leiden tot crimineel gedrag. Als mogelijke oorzaken noemt de WRR het gedurende de eerste jaren opgroeien in een gebroken gezin in het thuisland en de cultuurkloof na aankomst in Nederland resulterend in een gebrekkige socialisatie. De WRR kondigt daarbij aan dat deze situatie zich in de komende decennia zal blijven voordoen zodat er geen sprake kan zijn van een aflopend verschijnsel. In de loop van de jaren '90 zet deze verschuiving van de focus van het beleid verder door: er is sprake van een toenemende belangstelling voor de relatie tussen criminaliteit en integratie.

Reeds in 1992 is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken een conferentie over criminaliteit en etnische minderheden belegd. In 1997 verscheen de nota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Justitie “Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden”, hierna kortweg “nota criminaliteit” genoemd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, november 1997). In die nota wordt geconstateerd dat sinds het begin van de jaren '80 veel vooruitgang is geboekt wat betreft het verminderen van achterstanden op de terreinen van onderwijs, huisvesting, arbeidsmarkt en politieke en bestuurlijke participatie van etnische minderheidsgroepen, maar “wellicht te weinig aandacht (is) geschonken aan negatieve ontwikkelingen bij groepen die de aansluiting met de Nederlandse samenleving dreigen te missen”.

Daaraan gekoppeld wordt in de nota melding gemaakt van marginaliseringprocessen onder jongeren uit etnische groepen “met de daarmee samenhangende dreiging van afglijden naar crimineel gedrag”. De nota vervolgt door te stellen: “Het kabinet is niettemin van opvatting dat het wenselijk is expliciet aandacht te besteden aan de signalen dat naast de gunstige ontwikkeling in de

positie van veel etnische minderheidsgroepen, sommige groepen, en met name de jongeren onder hen, geen deel lijken te hebben aan die ontwikkeling en zich juist onderscheiden door een bovenproportionele betrokkenheid bij criminaliteit". In de nota criminaliteit wordt het verband tussen succesvol integratiebeleid en een adequaat criminaliteitsbeleid als volgt verwoord: "Criminaliteit onder etnische minderheden is in belangrijke mate een indicatie en gevolg van een integratieproblematiek en de daarbij te overbruggen culturele verschillen, terwijl anderzijds betrokkenheid bij criminaliteit – en dat geldt in sterke mate voor opgroeiende jongeren – de integratie ernstig kan belemmeren."

Met betrekking tot Marokkanen wordt in de bovengenoemde nota geconcludeerd dat:

Marokkaanse jongeren (samen met Antilliaanse jongeren) een groter aandeel in de criminaliteit hebben dan de jongeren uit andere etnische groepen. Hierdoor is er tevens een gevaar van stigmatisering. De aard van de criminaliteit zou met name geweld, vermogensdelicten en delicten tegen de opiumwet betreffen. Noties en verklaringen m.b.t. criminaliteit onder etnische minderheden die uit deze nota op te tekenen zijn:

- "Jongeren maken zich vaker schuldig aan criminaliteit dan ouderen";
- "Crimineel gedrag in de samenleving blijkt samen te hangen met maatschappelijke achterstandsfactoren. Een geringe maatschappelijke participatie, die onder meer kan voortkomen uit een lage opleiding en een geringe arbeidsparticipatie, hangt nauw samen met criminaliteit. Mensen die geen binding hebben met de samenleving voelen zich ook minder gebonden aan de regels van die samenleving. Dit geldt voor etnische groepen en ook voor de autochtone groep";
- "Deze factoren blijken niet het gehele verschil te kunnen verklaren tussen etnische minderheden en autochtonen", aangezien:
  - "Na correctie voor deze factoren het aandeel in de criminaliteit van de betreffende groepen nog steeds hoger blijft. Er moet dus meer aan de hand zijn. Bovendien is deze verklaring niet toereikend om de verschillen te verklaren tussen het criminele gedrag van de verschillende etnische minderheidsgroepen. De maatschappelijke positie van Turken en Marokkanen verschilt niet sterk, terwijl het aandeel van de Marokkanen in de criminaliteit groter is dan van Turken.";
  - "Uit het bovenstaande blijkt een zekere samenhang tussen maatschappelijke achterstand en crimineel gedrag, maar welbeschouwd kunnen deze ieder op zich manifestaties zijn van een gebrekkige integratie van deze groepen in de Nederlandse samenleving".

De verklaring van een gebrekkige integratie van sommige groepen binnen etnische minderheden in de Nederlandse samenleving



wordt – naast de relatie met de sociaal economische positie - met name gezocht in een verschil in emigratiegeschiedenis en in de culturele afstand tussen de verschillende landen van herkomst en het land van immigratie.

De volgende verklaringen worden aangevoerd:

- het verschil in afstand tussen de eigen cultuur en die van Nederland (hoe groter die afstand, aldus de nota, hoe groter de kans dat zich versterkte problematiek voordoet);
- verschillen in woon- en leefomgeving tussen land van herkomst en het nieuwe vaderland (Nederland als “permissive society” biedt weinig houvast voor immigranten).

Dit betekent dat de nota voor een verklaring van de problematiek rond integratie van Marokkanen aanhaakt bij de verschillen tussen de Nederlandse en de Marokkaanse cultuur.

In diverse publicaties wordt aan deze culturele factor aandacht besteed voor het inzicht in de problematiek. In de nota criminaliteit wordt de Marokkaanse gezinscultuur gekenmerkt door een traditionele scheiding van de seksen en hiërarchische verhoudingen. De moeder regelt de interne gezinsangelegenheden, de vader onderhoudt de externe contacten. De vader heeft het gezag. Dit onderscheid komt ook terug in de opvoeding van jongens en meisjes. Jongens wordt geleerd dat een man respect moet verdienen door lef te tonen en zich niets door anderen moet laten zeggen. Ze hebben grote vrijheid buitenshuis in tegenstelling meisjes. Extreme schaarste, de felle onderlinge competitie, het grote onderlinge wantrouwen, groepsgerichtheid en het ontbreken van het onderscheid tussen staat en religie worden genoemd als cultuurbepalende elementen. De Marokkaanse cultuur wordt gekenmerkt door de volgende begrippen: “collectivistisch, traditioneel en religieus”. De Nederlandse cultuur is daarentegen “individualistisch, postindustriële en wereldlijk”. Dit is mede een gevolg van de ontzuiling en de verdere ontwikkeling van Nederland als postindustriële samenleving met een toenemende nadruk op de zelfredzaamheid van het individu (Afdeling Onderzoek & Statistiek, 2000, p. 3 e.v.).

Voortbordurend op deze achtergrondschemen wordt een aantal ontwikkelingsfases onderscheiden, beginnend van de primaire fase (leeftijdscategorie 0-4) tot de tertiaire fase (die feitelijk begint met het beëindigen van de schoolloopbaan). Per fase worden de marginaliseringsrisico's benoemd<sup>2</sup>. Risico's die in hun uiteindelijke doorwerking kunnen leiden tot aanraking met justitie.

---

<sup>2</sup> Zie ook, ITS, “Marginalisering bij jongeren uit etnische minderheden, 1997, hierin wordt een poging gedaan risicofactoren m.b.t. marginalisering (afnemende deelname aan de samenleving) te definiëren.

In november 1997 werd de CRIEM-nota aan de Tweede Kamer aangeboden. CRIEM staat voor: "Criminaliteit en Integratie van Etnische Minderheden". De aanleiding van deze nota lag in de parlementaire enquête "Inzake Opsporing" (de commissie Van Traa). In april 1998 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de nota en de daaruit voortvloeiende voorstellen. De ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben gezamenlijk activiteiten ontplooid rondom criminaliteitspreventie en – repressie. Dit heeft geleid tot het opzetten van individuele trajectbegeleiding in 33 gemeenten voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen die in aanraking waren gekomen met justitie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft vanuit de gesloten ketenbenaderingsfilosofie in acht overigens zeer verschillende gemeenten zogenaamde CRIEM-pilots opgestart, om uit te vinden wat succes- en faalfactoren zijn bij de gemeentelijke organisatie van criminaliteitspreventie. Bij de gesloten ketenbenadering is het de bedoeling dat er uitgegaan wordt van wat er al aan beleid, projecten en activiteiten aanwezig is. Dit wordt eerst in kaart gebracht in een analyse van de beginsituatie. Daarna is de bedoeling de verbinding tussen de verschillende onderdelen van de keten te verbeteren en daar aanvullingen te maken waar de keten gaten of witte vlekken bevat. Dit teneinde een gesloten keten van voorzieningen te bereiken. In de CRIEM-nota worden drie leeftijdsfasen onderscheiden in de socialisatie van jongeren (de voorschoolse, de schoolse en de naschoolse), met elk daaraan gekoppeld een beleidsspoor gericht op integratie.

Over de in de periode van 1999 tot 2000 uitgevoerde zogenaamde CRIEM pilots, die in 1999 en 2000 onder verantwoordelijkheid van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid in een achttal gemeenten hebben plaatsgevonden, bracht de externe commissie CRIEM "Op weg naar een andere cultuur", ook wel - naar haar voorzitter – de commissie "Bandell" genaamd, op 19 februari 2001 advies uit. Bij brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2001 reageerde de minister op dit advies.

Zoals vermeld heeft het ministerie van BZK in januari 1999 in 8 gemeenten pilots opgestart, om uit te vinden wat succes- en faalfactoren zijn bij de preventie van het marginaliseren en criminaliseren van allochtone jongeren. Het betreft de gemeenten Amsterdam, Bergen op Zoom, Den Helder, Enschede, Epe, Hengelo, Rotterdam en Utrecht. Basis voor deze pilots waren de conclusies van de CRIEM-nota. Centraal stond daarbij "een samenhangende aanpak van criminaliteitspreventie, onder heldere regie van de gemeenten met een actieve participatie van de doelgroepen."

Uitgangspunt was om vanuit reeds bestaande initiatieven te komen tot één integrale aanpak". Opmerking verdient dat qua uitgangssituatie en omvang de gemeenten van elkaar verschillen.

Een schets van verschillende pilots in verschillende CRIEM-gemeenten volgt hieronder en illustreert de veelsoortigheid aan projecten.

Zo richtte de pilot “Voorschool” in Amsterdam zich op kinderen uit kansarme milieus. Doelstelling was daarbij deze kinderen, waaronder relatief veel allochtonen, beter voor te bereiden op de basisschool. Er wordt een programma geboden dat in samenwerking met de basisschool wordt uitgevoerd en waar ouders nauw bij zijn betrokken. De tweede pilot “Naar een sluitende aanpak van jeugdcriminaliteit in Amsterdam”, richtte zich op een sluitend systeem van aanmelding en doorverwijzing en een dekkend aanbod van voldoende interventietrajecten op maat in een Amsterdamse pilotwijk. Dit pilot-project had met name betrekking op de groep 10-14 jarige licht criminelen met interventietrajecten.

In Bergen op Zoom draaide de pilot om het aan elkaar koppelen van de projecten opvoedingsondersteuning, allochtone intermediairs, het JAS-project (gericht op het voorkomen van voortijdige schooluitval) en het criminaliteitsproject “Laat de Jeugd niet ontsporen”. Doelstelling was daarbij het leveren van een sluitende aanpak ter voorkoming van criminaliteit onder allochtone jongeren. Het project “allochtone intermediairs” vervulde daarbij een belangrijke rol in de communicatie met deze bevolkingsgroep.

In Enschede is gekozen voor bundeling van een aantal nieuwe en bestaande initiatieven. Het project bestond uit de volgende elementen: arbeidsmarkttoeleiding Turkse jongeren, preventie en hulpverlening Marokkaanse jongeren, preventieproject schuldhulpverlening gericht op jongeren uit etnische minderheden, begeleiding ex-alleenstaande minderjarige asielzoekers, taalstages allochtone jongeren, individuele trajectbegeleiding, uitbreiding jeugdregistratie-koppelsysteem naar 0-12 jarigen en een voorschools allochtonen-peuters project.

In Hengelo is eveneens voor het uitgangspunt “vroeg beginnen en niet loslaten” gekozen blijkens de pilot die gericht was op de vermeerdering van de deelname van het aantal allochtone peuters aan peuterspeelzalen en overige vormen van kinderopvangmogelijkheden en een experiment met huiswerkbegeleiding behelsde. Daarnaast was er sprake van voortzetting en uitbreiding van het project de “Twentse Omslag”. Dit betrof het opleiden van intermediairs uit de allochtone gemeenschap mede ten behoeve van specifieke benadering en begeleiding van allochtone jongeren ten aanzien van arbeidsmarktgerichte trajecten.

Het Rotterdamse project was gericht op Marokkaanse jongeren die zich op of over de grens van de criminaliteit begeven. Door

een casemanager werd voor deze jongeren een passend traject gezocht, waarbij gewerkt werd aan het verbeteren van hun kansen om ze af te houden van criminaliteit (werk, school, hulpverlening).

Door de verschillen in gemeenten is met de pilots een breed scala aan ervaringen opgedaan. Deze CRIEM projecten hebben geleid tot een evaluatie door de commissie Bandell en door Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt<sup>3</sup>. Deze evaluaties zijn betrokken en grotendeels overgenomen in het formuleren van (procedurele) aanbevelingen/randvoorwaarden voor het zogenaamde “vervolgbeleid”.

### 2.3 Huidig integratiebeleid

Na afloop van de CRIEM-pilots verscheen het advies van de commissie Bandell en een evaluatierapportage van Regioplan. Advies en evaluatierapportage vertonen grote overeenkomsten waar het gaat om aanbevelingen voor vervolgbeleid. Zowel de commissie Bandell als Regioplan wijzen echter op de voorzichtigheid die betracht dient te worden met het toerekenen van effect aan beleid: “daartoe is de periode waarin de pilots hebben gedraaid te kort. Bovendien gaat men dan voorbij aan de complexiteit van de materie.” De scope van de evaluatie dient zich volgens Regioplan derhalve te beperken tot het vaststellen van wat “beloftevolle elementen zijn “ waarmee goede resultaten op den duur kunnen worden behaald, want “pas op de langere termijn zal blijken wat het rendement van deze investering is.”

Regioplan stelt zich in dat kader de volgende vragen:

- “welke proceselementen zijn relevant bij het voorkomen van afglijden naar criminaliteit”;
- “hoeveel bereik hebben de instellingen die daarbij betrokken zijn”;
- “welke proceselementen moeten gestimuleerd worden om in de toekomst tot betere resultaten (=een beter bereik) te komen)?”

Zowel advies als evaluatie noemen daarbij als randvoorwaarden waaraan preventiebeleid dient te voldoen: “de noodzaak van centrale regie” en “het belang van een integrale aanpak”.

In de CRIEM-nota staat de preventie van criminaliteit centraal.

Randvoorwaarden die in de nota worden genoemd zijn:

- structurele, integrale aanpak;  
Opgemerkt wordt dat preventie alleen werkt wanneer het ingebed is in integraal beleid, en dus raakt aan andere beleidsoorten.
- een heldere gemeentelijke regie;

---

<sup>3</sup> Regioplan is een onderzoek- en adviesbureau (R&D-bureau) op het gebied van toegepast beleidsgericht onderzoek en verricht onder meer onderzoeken in opdracht van de rijksoverheid.

- een gesloten keten van voorzieningen;  
Lessen die getrokken zijn uit de pilots zijn dat deze benadering niet alleen uit het perspectief van de diverse instanties gevolgd wordt maar ook uit het perspectief van de individuele ontwikkelingstrajecten.
- participatie van de doelgroepen in opzet en uitvoering;  
Dit wordt als absolute randvoorwaarde gedefinieerd. Daarbij wordt aangemerkt dat participatie zowel beleidsvorming, planning als de uitvoering van projecten kan betreffen.
- structurele inbedding van preventieactiviteiten in het lokale beleid;  
Als aandachtspunt wordt door het kabinet genoemd dat preventie het best werkt wanneer activiteiten op meerdere contexten/systemen tegelijk gericht zijn.

De commissie Bandell is verzocht om evaluatie van deze randvoorwaarden en aan te geven of één en ander tot landelijk beleid zou kunnen worden verheven. De commissie onderschrijft de uitgangspunten maar wijst evenzeer op de noodzaak van lokaal maatwerk met betrekking tot de wijze van participatie: “Van een eenvoudige blauwdruk, die opgaat voor alle gemeenten in Nederland kan geen sprake zijn, het is en blijft maatwerk op lokaal niveau”. Dit wordt ook door Regioplan onderkend. Het kabinet Kok II komt in dat kader tot een gelijkkluidende conclusie:

“(..) dat de centrale overheid niet aan gemeenten kan dicteren op welke wijze zij vorm moeten geven aan het voorkomen van marginalisering van jongeren uit etnische minderheden. Het faciliteren en ondersteunen van gemeenten blijft niettemin een belangrijke taak voor de centrale overheid in de komende jaren, waarbij aan gemeenten de ruimte geboden moet worden hun criminaliteitsproblematiek op eigen wijze aan te pakken. Deel van de ondersteuning zal bestaan uit het organiseren van uitwisseling van “best practices”, zodat gemeenten niet elk opnieuw het wiel behoeven uit te vinden” (Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, “Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden”, 2001).

Noties die in het advies meegegeven worden zijn dat tussen de drie beleidssporen gekoppeld aan de socialisatiefasen, een duidelijke samenhang en een vloeiende overgang dient te bestaan. Bovendien komt de commissie Bandell onder meer tot de volgende adviezen:

- er dient bij het gemeentelijke preventiebeleid sprake te zijn van een gesloten ketenbenadering waarbij alleen witte vlekken worden ingevuld teneinde op lokaal niveau dubbelingen te voorkomen;
- in samenwerking met de gemeenten dient een instrument te worden ontwikkeld waarmee instellingen jaarlijks kunnen worden doorgelicht om vast te stellen in welke mate deze toegankelijk zijn voor allochtone jongeren;

- aan de gemeenten dienen de vorm en uitkomst van participatie van de doelgroepen niet van tevoren te worden gedicteerd. Hierdoor ontstaat noodzakelijke ruimte voor creativiteit en het experimenteren met onorthodoxe methoden.
- Bij de voorbereiding van plannen dienen de doelgroepen in het prilste stadium te worden betrokken. Het kabinet Kok II merkt over participatie aan planvoorbereiding op: "Het is van groot belang dat de gemeenten hieraan tijdens de beleidsperiode 2001 – 2004 en daarna bijzondere aandacht besteden."

Regioplan komt tot de volgende aanbevelingen:

- een ruime voorbereidingsfase is van groot belang;
- een analyse van de beginsituatie is een vereiste voor het stellen van doelen en activiteiten;
- betrokkenheid van de doelgroep in de voorbereidingsfase is van groot belang;
- de centrale rol van de coördinator, blijkend uit zijn autonomie en omvangrijke netwerk is van groot belang;
- continuïteit is een aandachtspunt bij de coördinatie;
- onderlinge afstemming is van belang maar moet niet leiden tot veel vergaderen;
- van belang zijn concrete en zichtbare opbrengsten

De aanbevelingen van de commissie Bandell en Regioplan worden grotendeels opgevolgd bij het formuleren van het vervolg preventiebeleid 2001 – 2004, dat als uiteindelijk doel heeft: "(..) cumulatie van risicofactoren die het integratieproces van allochtone jongeren belemmeren zoveel mogelijk tegen te gaan en beschermende factoren die integratie bevorderen zoveel mogelijk te stimuleren."

Het vervolgbeleid bestaat uit een algemeen deel en een specifiek deel en heeft als doelstelling: "Dat gemeenten door middel van een heldere regie een effectief beleid voeren ter voorkoming van marginalisering van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Dat gemeenten niet alleen voor maar vooral ook met de doelgroep ontwikkelen en uitvoeren."

Voorts wordt onderscheid gemaakt tussen een algemeen deel dat elementen bevat die bruikbaar zijn voor alle gemeenten en specifiek beleid voor een nader geselecteerd aantal gemeenten. Ten aanzien van het algemene beleid valt o.m. te denken aan de ontwikkeling van een instrument waarmee gemeenten hun instellingen kunnen doorlichten op de toegankelijkheid voor allochtone jongeren om zoals wordt gesteld "daarna die toegankelijkheid te vergroten", en het geven van "voorlichting over en mogelijkheden tot uitwisseling van opgedane ervaringen rondom preventie van marginalisering (good practices, etc)." Wat betreft "good practices" wordt in het vervolgbeleid verwezen naar "in den lande reeds uitgevoerde succesvolle projecten zoals: de

Amsterdamse buurtvaders, Foyer de Jeunesse, Duimdrop, Thuis op Straat, De Karavaan, Mentoraat Schoolverlaters, Opzoomercampagne, etc en het verspreiden van ervaringen opgedaan met activiteiten rondom opvoedingsondersteuning en internaat-achtige voorzieningen.”

De binnen de randvoorwaarden in het kader van het specifieke beleid behaalde resultaten, moeten uitstralen naar alle andere gemeenten. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

I Ten eerste dienen activiteiten of projecten te worden uitgevoerd onder regie van de gemeente. Gemeenten dragen zorg voor een heldere aansturing, duidelijkheid over verantwoordelijkheden, een goede coördinatie, continuïteit etc.

II Ten tweede dienen activiteiten of projecten bij te dragen aan de totstandkoming van een gesloten keten aan voorzieningen, aansluitend bij de verschillende socialisatiefasen die jongeren doorlopen, en de overgangen daartussen.

III Ten derde is participatie van doelgroepen bij zowel planvorming als uitvoering essentieel: gemeenten moeten duidelijk kunnen maken dat het betreffende projectvoorstel gedragen wordt, of liever nog ‘afkomstig is van de doelgroepen’.

IV Ten vierde dienen deelnemende gemeenten toe te werken naar “structurele inbedding van activiteiten.”

De commissie Blok, belast met de parlementaire enquête naar de aanpak en resultaten van het integratiebeleid in de voorgaande 30 jaren, bracht in januari 2004 haar rapport “bruggen bouwen” uit. De aanbevelingen in dit rapport bevestigen in grote lijnen de bovenvermelde evaluaties. De belangrijkste conclusie is dat de integratie van veel allochtonen is geslaagd maar dat dit niet te danken is aan het integratiebeleid van de overheid. De commissie constateert een meervoudige achterstand ten aanzien van Marokkanen, Turken, Antillianen en Arubanen. De commissie Blok noemt als belangrijkste randvoorwaarden voor succesvol integratie beleid:

- maatschappelijke participatie;
- voldoende kennis van de Nederlandse taal voor participatie;
- het leveren van individueel maatwerk m.b.t. inburgering en arbeidstoeleiding;
- de regierol van de gemeente;
- het terugdringen van de sociaal economische achterstand;
- het voeren van specifiek beleid ten aanzien van doelgroepen zoals allochtone vrouwen/meisjes;
- subsidiëring van zelforganisaties op voorwaarde van het leveren van een bijdrage aan integratie en emigratie;

- controleren bereik zelforganisaties.

In de rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden, 2003 onderstreept de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de noodzaak van integratiebeleid als volgt: "In weerwil van bescheiden successen in de sfeer van het onderwijs en de arbeidsmarkt staat een té groot deel van de minderhedenbevolking op té grote afstand van de Nederlandse samenleving. Er is afstand in sociaal en cultureel opzicht en er is afstand in economisch opzicht. In het zogenaamde "Integratiebeleid nieuwe stijl" wordt de eigen verantwoordelijkheid van het individu centraal gesteld. Als doelstelling wordt geformuleerd het "gedeelde burgerschap" waarbij een ieder, autochtonen en allochtonen zich aan Nederlandse normen heeft te houden. Om dit gedeelde burgerschap te bereiken wordt met name van nieuwkomers verwacht dat zij deel nemen aan inburgeringprogramma's met als sluitstuk het zogenaamde inburgeringsexamen.

Ten aanzien van de gemeentelijke rol valt op dat gemeenten een spilfunctie bij de integratie van minderheden wordt toebedeeld. Naast de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers komt de gemeentelijke spilfunctie tot uitdrukking doordat gemeenten geacht worden via hun lokale netwerken tal van partijen aan te zetten tot het nemen van initiatieven die de integratie direct kunnen bevorderen. Als randvoorwaarde voor succesvol integratiebeleid wordt daarbij van groot belang geacht dat gemeenten zorg dragen voor samenhang en coördinatie in het integratiebeleid. "Door goed onderling overleg kunnen Rijksoverheid en de gemeenten bereiken dat integratiebeleid meer wordt dan een lappendeken van min of meer toevallige projecten en initiatieven"<sup>4</sup>. "Met name de criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren vergt een gezamenlijke inspanning en samenwerking op rijks- en lokaal niveau"<sup>5</sup>. Daarmee wordt voortgeborduurd op de eerder door de commissie Bandell en Regioplan geconstateerde noodzaak tot gemeentelijke regievoering en de gesloten keten benadering.

Geconcludeerd kan worden dat over de noodzaak van een sterke gemeentelijke (regie)rol in het integratiebeleid grote eensgezindheid bestaat. Over hoe die rol met name procesmatig zou moeten worden vervuld is eveneens een grote mate van eensgezindheid. De begrippen "gesloten keten benadering", "structurele inbedding van integratiebeleid" en het "bevorderen van participatie door allochtone minderheden bij de voorbereiding en uitvoering van beleid te realiseren", worden in dat kader omarmd.

Opvallend is dat de door Regioplan als noodzakelijk aangemerkte nulmeting niet als zodanig in het landelijk integratiebeleid is

---

<sup>4</sup> Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en integratie aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, "Integratiebeleid Nieuwe Stijl", 2003, p. 14

<sup>5</sup> Idem, p. 18



opgenomen. Bovendien worden de landelijke aanbevelingen gericht op het voeren van een effectief lokaal integratiebeleid in sterke mate gekenmerkt door het stellen van procesmatige randvoorwaarden, met andere woorden de proceselementen van succesvol integratiebeleid. Aan het verschil in emigratiegeschiedenis en de culturele afstand tussen de verschillende landen van herkomst, als de verklaring van een gebrekkige integratie van sommige groepen binnen etnische minderheden in de Nederlandse samenleving, wordt niet langer specifieke aandacht besteed, zoals dat wel het geval was in de CRIEM-nota.

In het volgende hoofdstuk zullen drie plannen van aanpak met betrekking tot integratie van de gemeenten Nijmegen, Dordrecht en Enschede daarom met name in het licht van deze onomstreden aanbevelingen, nader worden beschouwd.

Via de websites van de desbetreffende gemeenten Nijmegen, Dordrecht en Enschede zijn hun plannen van aanpak eenvoudig te raadplegen. De na lezing daarvan bij mij gerezen vragen heb ik in persoonlijke gesprekken aan met de voor de ambtelijke voorbereiding van het lokale integratiebeleid verantwoordelijke ambtenaren voorgelegd. De vragen en antwoorden zijn verwerkt in het volgende hoofdstuk. Voor inzicht in de gehanteerde vragenlijsten met daarop verkregen antwoorden verwijs ik naar de bijlagen van deze scriptie. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de vergelijking van de plannen van aanpak. In dat hoofdstuk worden de bij vergelijking gehanteerde begrippen geoperationaliseerd.

### 3 De plannen van aanpak van drie gemeenten

#### 3.1 Marokkanen in Nijmegen

In de gemeente Nijmegen bestaat de Marokkaanse populatie uit circa 2 % (circa 3300 personen) van de totale bevolking (circa 160.000 personen). Het is daarmee op de Turkse gemeenschap na de grootste niet Westerse etnische groepering. De Marokkaanse populatie is een relatief jonge groep. De leeftijdsopbouw wijkt daarmee sterk af van de gemiddelde leeftijdsopbouw in Nijmegen. Er is sprake van relatief sterke vertegenwoordiging in circa een zestal wijken.

In het gemeentelijk onderzoek "Marokkanen in Nijmegen, een verkenning van de problematiek", (afdeling Onderzoek & Statistiek, 2000) blijkt dat contact met de politie vaak voorkomt. Bij de Marokkaanse jongeren is het aantal contacten het hoogst. Geconcludeerd wordt dat Marokkanen in Nijmegen een meervoudige achterstand hebben. Deze achterstand blijkt uit het relatief vaker ingeschreven staan als werkzoekende en een lager opleidingsniveau.

Het onderzoek leidt tot een eerste aanzet van een mogelijke aanpak van de problematiek. Het gaat daarbij in eerste instantie om het verbeteren van de sociaal-economische achterstand. Dit wordt als de kern van de problematiek gezien. Concrete elementen zijn daarbij het volgen van goede scholing, het voorkomen van vroegtijdige uitval en het begeleiden van rondhangende jeugd bij het zoeken van werk. Ook wordt erop gewezen dat specifiek aandacht dient te zijn voor culturele aspecten. Benadrukt wordt dat één en ander bereikt dient te worden door het werken met mensen uit de Marokkaanse gemeenschap zelf.

In de vergadering van 14 november 2002 heeft de raad van Nijmegen bij motie verzocht om een "Deltaplan voor Integratie". In de motie wordt het verband gelegd tussen segregatie in wonen en onderwijs als belemmeringen voor integratie. Gebrekkige integratie leidt vervolgens tot taalachterstand. Taalachterstand leidt tot leerachterstand en tot een verhoogd risico op schooluitval, criminaliteit en werkloosheid. Werkloosheid vormt een belemmering voor participatie. Succesvolle integratie is mogelijk door tal van contacten zowel op het werk als in de vrije tijd. Op grond van deze motie heeft het Nijmeegse college een plan van aanpak vastgesteld. Hieronder komt dit plan van aanpak en de totstandkoming daarvan aan de orde.

### 3.1.1 Totstandkoming plan van aanpak

In de motie “Deltaplan voor integratie” is door de raad een duidelijk kader aangegeven waarbinnen B&W opgedragen wordt een plan te ontwikkelen. De volgende aandachtspunten staan in de motie centraal:

1. het tegengaan van witte en zwarte wijken
2. het tegengaan van witte en zwarte scholen
3. het wegwerken van alle taalachterstand
4. het tegengaan van leerachterstanden
5. het tegengaan van schooluitval
6. het verminderen van werkloosheid
7. het bevorderen van deelname en actieve betrokkenheid van allochtonen bij het wijkleven.

Het plan van aanpak “Actieplan Speerpunten Multicultureel beleid” bestaat voor ongeveer de helft uit een verantwoording van het proces van totstandkoming. Een eerste spoor in dit proces is de nulmeting naar de effecten van het Nijmeegse multiculturele beleid. De gegevens ten behoeve van de nulmeting zijn verzameld via zogenaamde stads- en wijkmonitoren. Dit is geschied door middel van huisbezoeken waarbij een groot aantal onderwerpen wordt besproken aan de hand van vragenlijsten. Dit resulteert in zogenaamde wijkprofielen. Daarbij is de input van allochtonen door middel van inschakeling van allochtone zelforganisaties geborgd. Door geconditioneerde subsidieverlening wordt bereikt dat zelforganisaties bijvoorbeeld bepaalde themabijeenkomsten organiseren of grote instellingen een cliëntenraad instellen. Ook van de adviescommissie allochtonen, die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt aan B&W over het gevoerde beleid, wordt input verkregen. In het geval van afzonderlijke beleidsvoorstellen volgt een traject waarbij allochtonen in de wijken worden benaderd.

Daarnaast is er gebruik gemaakt van de jeugdmonitor 10-18 jarigen en gegevens beschikbaar bij het CWI. De onderzoeksprocedure is besproken in de gemeenteraad. Sturing aan de voorkant van het proces is geschied door een ambtelijke begeleidingsgroep. De vragenlijst is vastgesteld door het college op basis van de behoefte van de gemeenteraad.

De bovenvermelde nulmeting heeft ertoe geleid dat de focus van het plan van aanpak is verschoven naar vooral effectief te meten doelstellingen en daarop gerichte acties. Het heeft geleid tot een zogenaamde “checklist multicultureel beleid”. De checklist is besproken met diverse stakeholders. Voor deze bespreking zijn alle raadsfracties uitgenodigd. Uit de bemoeienis van college en gemeenteraad met zowel het proces als inhoud blijkt het politieke belang van het onderwerp.

Een tweede spoor werd getrokken door het organiseren van zeven themagewijze wijkgesprekken op verschillende relevante locaties. De wijkgesprekken zijn georganiseerd om een indruk te krijgen van wat er leeft onder de bevolking. Deze gesprekken worden door de gemeente beschouwd als een extra control: “als het ware een kwalitatieve check op het proces”. De input van allochtonen is verkregen door inschakeling van zogenaamde sleutelfiguren. Dit zijn personen die geacht worden de gemeenschap te vertegenwoordigen. Input is ook verkregen via o.m. welzijnswerkers, wijkagenten en huisartsen. Ook is input verkregen via intermediaire organisaties. De meningen en opvattingen die naar voren zijn gebracht vormen bovendien een input voor de Nijmeegse integratiemonitor.

Met de input voortkomend uit beide sporen zijn expertmeetings georganiseerd op de punten onderwijs, inburgering en arbeidsmarkt. Het effect van de expertmeetings op de resultaten van de wijkgesprekken was dat de problematiek nog eens goed onder de aandacht is gebracht, aldus de verantwoordelijk projectleider. Het thema segregatie is apart behandeld. Dit is gebeurd middels individuele interviews met een aantal landelijke deskundigen. Bij de bijeenkomsten van beide sporen waren leden van het college en van de gemeenteraad aanwezig. Inhoudelijke effecten van de expertmeetings op de resultaten van de wijkgesprekken worden niet zichtbaar. Uiteindelijk geeft de raadscommissie in debat met de wethouder het groene licht voor het uitzetten van een aantal bij de diverse speerpunten behorende acties. Opvallend is dat na behandeling in B&W het element “ontmoeting in de wijk” is toegevoegd aan de speerpunten. Hierover wordt desgevraagd verklaard dat daarvoor geen direct aanwijsbare reden is en dat dit element niet heel veel aan inhoud heeft toegevoegd. Dit is op zich opmerkelijk te noemen aangezien het één van de vier speerpunten betreft waarop acties zijn geformuleerd.

### 3.1.2 Inhoud plan van aanpak

De zeven aandachtspunten zoals geformuleerd door de raad in zijn motie van 14 november 2002 wordt door B&W vertaald in vier speerpunten: onderwijs, inburgering, arbeidstoeleiding en ontmoeting in de wijk. Op basis van die vier speerpunten worden de belangrijkste actiepunten uitgezet. Er is sprake van nadruk op de sociaal-economische dimensies van het integratievraagstuk.

#### (Taal)onderwijs

De gemeente Nijmegen zet met name in op de speerpunten “(taal)onderwijs” en “arbeidstoeleiding”. Voorbeelden van (taal)onderwijs zijn de intensivering van voorschoolse taallessen en het ontplooiën van taalactiviteiten op de basisschool. Daarnaast zijn er tal van flankerende activiteiten gericht op het

bevorderen van (taal)onderwijs. Desbetreffende actiepunten zijn het vergroten van ouderbetrokkenheid bij deze vormen van onderwijs, de dialoog aangaan met scholen over deskundigheidsbevordering, het verbeteren van lesmethoden en het bieden van begeleiding van, en opvoedondersteuning aan asielzoekers op de basisschool. Ook wordt extra ingezet op de controle op de leerplicht in het voortgezet onderwijs en wordt er bijscholing aangeboden aan hoogopgeleiden.

#### Arbeidstoeleiding

Ten aanzien van arbeidstoeleiding is er een fors aantal actiepunten. Zo is er sprake van ondersteuning van het etnisch ondernemerschap, wordt er een aanmoedigingsprijs uitgereikt voor arbeidsparticipatie, zijn er out-put afspraken met het CWI en wordt een analyse van de bestanden van de afdeling sociale zaken uitgevoerd. Daarnaast wordt ook de “vraag-kant” van de arbeidsmarkt geadresseerd door acties gericht op werkgevers. Voorbeelden daarvan zijn het bevorderen dat ondernemers het CWI optimaal benutten en onderzoek naar het instellen van een meldingsplicht ten aanzien van de samenstelling van het personeelsbestand. Daarbij valt op dat de gemeente zichzelf in de hoedanigheid van werkgever niet buiten beschouwing laat, blijkens de actiepunten “scheppen van stageplaatsen binnen de gemeente, bevorderen aantal allochtone werknemers binnen de gemeente en doorstroming allochtonen naar hogere functies binnen de gemeente”. Ook actiepunten ondergebracht onder de noemer “inburgering”, zoals “opstellen individueel c.v. inburgeraar”, “toetsen elders verworven competenties”, “kansverbetering hoogopgeleiden” en “overname inburgeringsverplichting na werkaanvaarding” staan in het teken van het bevorderen van arbeidsparticipatie.

#### Inburgering

Aandacht voor inburgering is er ook in het onderwijs, door het vergroten van ouderbetrokkenheid en acties gericht op het inlopen van taalachterstand door voorschoolse taallessen en verbetering van lesmethoden in het basis- en het voortgezet onderwijs.

In dit verband valt op dat ten aanzien van de verkenning van de problematiek in maart 2000 (Marokkanen in Nijmegen, een verkenning van de problematiek), het actieplan Multicultureel Beleid (MCB) een accentverschuiving lijkt te hebben ondergaan. Het aandachtspunt “cultuurverschil, cultuurconflict met de ouders” en het verhogen van expertise samen met de Marokkaanse samenleving lijkt naar de achtergrond te zijn verdwenen.

Twee verklaringen worden daartoe aangevoerd: in het actieplan MCB werd veel waarde gehecht aan zo meetbaar mogelijke acties en ten tweede bleek er onvoldoende politiek draagvlak te bestaan om overeenstemming te bereiken over acties in de culturele sfeer.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er van een doelgroepgerichte benadering in het huidige beleid geen sprake is. Wel wordt gesignaleerd dat de aandacht voor doelgroepenbeleid de laatste tijd toeneemt. Als verklaring daarvoor wordt aangevoerd dat het aantal groepen allochtonen/vluchtelingen toeneemt<sup>6</sup>.

#### Ontmoeting en dialoog

Wel is er sprake van een aantal algemeen geformuleerde actiepunten die te maken hebben met ontmoeting en dialoog zodat op die wijze de sociaal-culturele dimensie wordt geadresseerd. Het plan van aanpak vermeldt in dit kader “wijkcentra toegankelijker maken voor allochtonen en het tegengaan van segregatie”, “een wijkgerichte aanpak van de bevordering van sportdeelname” maar ook het “toegankelijker maken van zorgvoorzieningen” en “informatievoorziening omtrent inkomen en zorg aan allochtone ouderen”, “het bevorderen van gemengde activiteiten in de wijk”, “het mobiliseren van allochtone sleutelfiguren” en “sociale activering door middel van allochtone vrouwengroepen”.

#### Regierol gemeente

De regierol van de gemeente komt tot uitdrukking in een soort “integratiecheck” ook bij andere beleidsvelden. Vanuit de programmasturing wordt getracht ook op de andere domeinen “integratiedenken” te bevorderen. Dit leidt tot meer aandacht hiervoor vanuit de andere portefeuilles en een structurele inbedding van activiteiten<sup>7</sup>. Daarnaast wordt via het subsidie-instrument verantwoording gevraagd aan subsidieaanvragers en –ontvangers ten aanzien van de kansen op het bereiken van allochtonen.

Het beleid voorziet in een dialoog via debatten en gesprekken met allochtonen en andere stakeholders in het integratiebeleid. Het beleid voorziet niet in de uitwisseling van “good practices” evenmin is er sprake van een instrument waarmee instellingen kunnen worden doorgelicht op toegankelijkheid voor allochtonen<sup>8</sup>.

De in de nota “Marokkanen in Nijmegen, een verkenning van de problematiek” aanbevolen aanpak van de problematiek van Marokkanen in Nijmegen kenmerkt zich door het streven naar verbetering van de sociaal economische positie van de groep. Tegelijkertijd volgt echter de waarschuwing dat het daar niet bij kan blijven. Er dient ook specifiek aandacht te zijn voor culturele aspecten, te bereiken door het werken met mensen uit de Marokkaanse gemeenschap zelf. In dat kader valt op dat niet is gebleken dat bij de gesprekken over segregatie allochtone bewoners zijn betrokken. Evenmin blijkt dat (allochtone) bewoners

---

<sup>6</sup> Zie vragenlijst Nijmegen, vraag 6c

<sup>7</sup> Zie vragenlijst Nijmegen, vraag 6h

<sup>8</sup> Zie vragenlijst Nijmegen, vraag 6f en vraag 6g

bij alle stappen in de procedure betrokken zijn geweest. Dit klemmt temeer nu niet zichtbaar is welke invloed die stappen en de gesprekken waarbij de allochtonen niet vertegenwoordigd waren op het uiteindelijk vastgestelde beleid hebben gehad.

In de nota "Deltaplan voor integratie, een tussenrapportage" van 18 februari 2003 wordt geconstateerd dat er sprake is van een hardnekkige achterstand. En die achterstand kan niet alleen worden verklaard in termen van etniciteit. Het gaat om achterstand die sociaal-economisch van aard is. Gebrekkige integratie wordt niet als hoofdreden gezien voor het niet of moeilijk aan het werk komen, maar de sociaal economische achterstand. Gewezen wordt op de belangrijke betekenis van het individu en zijn of haar keuzes bij het realiseren van succes. Met name onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal wordt als bedreiging gezien voor het realiseren van succes. Deze taalbarrière werd ook merkbaar tijdens de georganiseerde wijkgesprekken. Allochtone groepen die de Nederlandse taal onvoldoende spraken konden zich niet verstaanbaar maken. Aangezien de wijkgesprekken een belangrijke input vorm(d)en voor het verder te ontwikkelen beleid moet geconstateerd worden dat een deel van de allochtone gemeenschap hieraan niet heeft kunnen participeren. Dit staat op gespannen voet met het eerder geformuleerde uitgangspunt van participatie door de Marokkaanse gemeenschap aan de totstandkoming van het plan van aanpak.

In het definitieve plan van aanpak, het "Deltaplan voor integratie", wordt de nadruk gelegd op vier speerpunten; inburgering, onderwijs, ontmoeting in de wijk en arbeidstoeleiding. De sociaal culturele invalshoek zou voor concreet bestuurlijk handelen minder helder te formuleren actiepunten opleveren.

Een specifieke op etnische doelgroepen gerichte aanpak, zoals min of meer aangekondigd in de verkenning, maakt geen deel uit van het Deltaplan. Het accent van het actieplan ligt duidelijk op het terugbrengen van de sociaal economische achterstand. De sociaal culturele component vindt hoofdzakelijk op het gebied van het onderwijs een vertaling in het Deltaplan. Dit komt tot uiting in algemene acties gericht op het vergroten van ouderbetrokkenheid, deskundigheidsbevordering en het stimuleren van taallessen.

De acties op het gebied van ontmoeting en dialoog beperken zich ook tot algemene acties, zoals het bevorderen van gemengde activiteiten in de wijk en het toegankelijker maken van de wijk voor allochtonen. Ook met de wijkgerichte aanpak ter bevordering van sportdeelname wordt deze lijn gevolgd. Overigens wordt bij dit actiepunt de kanttekening geplaatst dat het inrichten van aparte centra voor specifieke doelgroepen en panden niet alleen duurder maar ook ongewenst is. Het zou leiden tot segregatie en zou spontane en niet spontane contacten tussen allochtonen en

autochtonen in de weg staan. Opvallend is dat juist de gesprekken over het thema “segregatie” zich hebben voltrokken tussen experts maar overigens in de afwezigheid van de allochtone bevolking.

Een gedifferentieerde aanpak naar etnische achtergrond, gerelateerd aan de specifieke problematiek van verschillende (leeftijds-)groepen allochtonen, is in het plan van aanpak niet aangetroffen. Daarmee lijkt van de aanvankelijke in 2000 geformuleerde analyse afstand te zijn genomen. In deze nota werd immers gesteld dat een belangrijke oorzaak van de moeizame integratie van Marokkanen ligt in het grote cultuurverschil. De problematiek werd geplaatst in het licht van dit cultuurverschil.

Er is sprake van een beleid waarbij het accent ligt op eenzijdige maatregelen ter bevordering van inburgering en arbeidsdeelname. Vraaggerichtheid, dialoog en participatie komen in mindere mate tot uitdrukking in het plan<sup>9</sup>.

Opvallend is dat de aanbevelingen ten aanzien van uitwisseling van “good practices” niet tot uitdrukking komen in het plan van aanpak.

Aan spreiding en concentratie in wijken en het bevorderen van ontmoetingskansen wordt aandacht besteed door het bevorderen van spreiding van basisscholen en schoolpopulaties. In hoeverre er sprake is van een gesloten ketenbenadering wordt niet volstrekt duidelijk in het plan van aanpak. Wel is er sprake van verschillende acties die aansluiten bij verschillende socialisatiefasen van allochtone jongeren. Zo zijn er tal van onderwijs ondersteunende activiteiten gericht op verschillende leeftijdsgroepen, van peuterschool tot voortgezet onderwijs. De ondersteuning strekt zich uit van tot ondersteuning bij taalonderwijs tot opvangprojecten bij dreigende uitval (bijv. CRIEMprojecten). Al met al kan van een redelijk gesloten ketenbenadering gesproken worden.

De ontwikkeling van een instrument gericht op het doorlichten van instellingen op toegankelijkheid voor allochtonen maakt geen onderdeel uit van het plan van aanpak. De doelstelling om doelgroepen bij de prilste voorbereiding van beleid te betrekken wordt niet volledig bereikt.

### 3.2 Marokkanen in Dordrecht

De grootste niet-westerse allochtone groepen in Dordrecht zijn Turken (5,1%), Antillianen (2,7%), Surinamers (2,3%) en Marokkanen (2521 personen, 2,1% op een totale bevolking van

---

<sup>9</sup> Zie ook de schematische vergelijking van actiepunten in paragraaf 5.2.



ruim 120.000 inwoners). De grootste vluchtelingengroepen in Dordrecht zijn afkomstig uit Irak (790 personen), (voormalig) Joegoslavië (765 personen), Somalië (337 personen) en Afghanistan (329 personen). Zij maken deel uit van de groep 'overige niet westerse allochtonen', die in totaal 5,5% van de Dordtse bevolking vormt. Tussen 2000 en 2005 is de groep Marokkanen met de groep 'overige niet-westerse allochtonen' verhoudingsgewijs het hardst gegroeid met 22%.

Het aandeel tweede generatie Marokkanen is in deze periode het aandeel eerste generatie (52,6 %) genaderd en bedraagt nu 47,4 %. Ook in Dordrecht is de groep jongeren onder de Marokkanen relatief groot. Waar het aandeel inwoners tot 35 jaar bij autochtonen 40% bedraagt, ligt dat aandeel bij Surinamers op 58% en bij Turken, Marokkanen, Antillianen en 'overige niet westerse allochtonen' op circa 70%. Daarmee samenhangend is de autochtone bevolking meer vergrijsd dan de niet westerse allochtone bevolking. Het aandeel 50-plussers bedraagt bij autochtone Dordtenaren 37%, terwijl dat aandeel bij de niet westerse allochtone groepen tussen de 10% en 18% ligt. De huishoudsamenstelling van de Turkse en Marokkaanse groep wordt gekenmerkt door relatief veel paren met kinderen en relatief weinig alleenstaanden. De helft tot ruim tweederde van de eerste generatie Marokkanen, Turken en Surinamers verblijft al langer dan 20 jaar in Nederland. De gemiddelde verblijfsduur in Nederland van de verschillende groepen komt overeen met het landelijke beeld (Integratiemonitor Dordrecht, 2005).

Het gemeentebestuur constateert dat de publieke meningsvorming over allochtonen is verhard. Het publieke debat richt zich op de moslimgemeenschap: "(..) er heerst tastbare scepsis en cynisme over de slaagkansen van de integratie van traditionele groepen allochtonen." Er is eerder sprake van "langs elkaar leven" dan van "samen leven".

### 3.2.1 Totstandkoming plan van aanpak

Het plan van aanpak bevat een toelichting op het proces van totstandkoming. In oktober 2003 bood B&W de startnotitie "integratie & interculturalisatie: diversiteit in Dordrecht" aan aan de raad. Hierin wordt beschreven dat in de gemeente Dordrecht sprake is van een grote diversiteit in de bevolkingssamenstelling (meer dan 100 verschillende bevolkingsgroepen). "De groeiende omvang van de allochtone groep heeft letterlijk de zichtbaarheid van allochtonen vergroot. Andere culturele achtergronden, verschil in taal en leefgewoonten maakt dat de autochtone bevolking zich niet altijd meer herkent in traditionele wijk – en sociale verbanden".

Bij het zoeken naar een antwoord op deze situatie is gekozen voor een interactief proces met een stapsgewijze aanpak. De eerste stap bestond uit het organiseren van een werkconferentie met

vertegenwoordigers van belangenorganisaties, maatschappelijke instellingen, gemeentelijke sectoren en afdelingen, raadsleden en wethouders.

Aansluitend hierop voerden B&W acht rondetafelgesprekken, elk met een eigen thema onder uitnodiging van burgers tot vertegenwoordigers van marktpartijen. De rondetafelgesprekken zijn gevoerd over acht thema's en hadden mede als doelstelling het inventariseren en selecteren van stakeholders. Een belangrijke voorwaarde was om burgers te betrekken die normaliter niet gehoord worden in het proces van beleidsvorming. Daartoe zijn meer activiteiten georganiseerd. Zo is bijvoorbeeld een "integratie-estafette" georganiseerd. Hierin werd een persoon in een column aan het woord gelaten over het thema integratie en mocht daarna het "woord" geven aan een andere persoon die vervolgens het "stokje" door kon geven aan een derde persoon enz. Burgers konden reageren op stellingen op het internet en in contact komen met de gemeenteraad via een website "vertel het de raad". Ook is de zogenaamde "integratieadviesraad" gehoord.

De input van allochtone groeperingen is gewaarborgd met behulp van de zelforganisaties. Niet alleen via deze organisaties, maar ook door andere betrokkenen uit te nodigen om input te leveren zoals wijkambtenaren en actieve ouders. Via de zogenaamde sneeuwbal effectmethode groeit het bereik aan mensen die een bijdrage en input kunnen leveren aan de beleidsvorming. Dit geschiedt door het betrekken van alle stakeholders bij de beleidsvorming en ook continu in gesprek te blijven met de inwoners van Dordrecht. De door Dordrecht gevolgde procedure van interactief beleid is beschreven door het Kenniscentrum grote steden.

Er is rechtstreeks contact gelegd met mensen uit de achterbannen van de zelforganisaties. Dit omdat deze organisaties vaak traditioneel etnisch georganiseerd zijn zodat hun bereik beperkt blijft. Er is sprake van een continu zoekproces naar nieuwe netwerken in de stad. Deze benadering illustreert de themagerichte benadering. Er is – behoudens ten aanzien van Antillianen – geen op etnische leest geschoeide doelgroepgerichte aanpak. Wel wordt er gestreefd naar diversiteitsbeleid. Dit vindt zijn oorsprong in drie vertrekpunten van redeneren zoals deze elk voor zich een fase in het integratiebeleid vertegenwoordigen. Het betreft de begrippen "deficiet", "discriminatie" en "differentiatie". Het eerste begrip heeft betrekking op de achterstand van allochtonen in het kader van integratie. Het begrip discriminatie heeft betrekking op de achterstand in behandeling door autochtonen waar allochtonen mee geconfronteerd worden. Het derde begrip is als het ware de resultante van beide eerste begrippen. Dit leidt tot een gediversifieerde benadering.<sup>10</sup> De

---

<sup>10</sup> Zie vragenlijst Dordrecht, vraag 9c

rondetafelgesprekken werden afgesloten in een openbaar slotdebat. In mei 2004 resulteerde dit in het uitvoeringsprogramma "Integratie en interculturalisatie". Om te bewaken of doelstellingen bereikt worden is een op basis van een set te ontwikkelen indicatoren op te stellen monitor aangekondigd. In december 2005 zijn de metingen die onderdeel uitmaken van de Integratiemonitor Dordrecht 2005, gehanteerd als nulmeting. De integratiemonitor betreft een cijfermatig overzicht. De interpretatie van de cijfers uit de integratiemonitor is geschied aan de hand van drie panelgesprekken over de thema's: economische achterstand, sociale samenhang waaronder participatie en de positie van allochtone vrouwen.

Deze monitor stelt een achterstand m.b.t. Marokkaanse allochtonen vast op de gebieden van opleiding, (arbeids)participatie, wonen, deelname aan het verenigingsleven, sport, het uitoefenen van het stemrecht, gezondheid en geluksbeleving. De monitor is gebaseerd op gegevens verzameld via een bevolkingsenquête en uit secundaire bronnen. De bevolkingsenquête is uitgezet onder een steekproef van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse/Arubaanse en autochtone Dordtenaren van 18 jaar en ouder. In eerste instantie is onder deze groepen een vragenlijst verspreid. Daarna zijn enquêteurs ingezet om bij die huishoudens die nog niet hadden gereageerd de vragenlijst face-to-face af te nemen. De respons ligt tussen de 34% en 55%<sup>11</sup>.

Bij autochtonen is informatie verzameld door middel van een stadspanel bestaande uit een steekproef van 2.400 Dordtse inwoners. Overigens valt op dat een aantal elementen geen onderdeel uitmaken van de Integratiemonitor Dordrecht 2005. Voorbeelden hiervan zijn de effectiviteit van het subsidie-instrument als middel voor het voeren van ketenregie ten aanzien van zelforganisaties en de voorbeeldrol van de gemeente als werkgever van allochtonen.

Naast het subsidie-instrument komt de regierol van de gemeente tot uitdrukking doordat alle portefeuillehouders medeverantwoordelijk en actief betrokken zijn bij de diverse onderdelen van het integratiebeleid. Als voorbeeld kan genoemd worden een manifestatie voor allochtone Turkse ondernemers. Deze manifestatie is geopend door de wethouder economische zaken.<sup>12</sup> De structurele inbedding van activiteiten komt tot uitdrukking doordat het integratiebeleid mede via andere programma's, beleidsvelden en portefeuillehouders gerealiseerd wordt. Er is één coördinerend wethouder, maar bij de andere wethouders is men wel agenderend bezig.

---

<sup>11</sup> Zie Integratiemonitor Dordrecht 2005, p. 22.

<sup>12</sup> Zie vragenlijst Dordrecht, vraag 9h

### 3.2.2 Inhoud plan van aanpak

Dordrecht kiest voor “participatie”, “samenhang” en “verantwoordelijkheid” als centrale waarden in het antwoord op het integratievraagstuk. Daarbij wordt een beroep gedaan op alle spelers om het integratiebeleid te laten slagen. “De gemeente denkt niet a-priori in termen van plichten en sancties maar zoekt naar het juiste evenwicht tussen burgerplichten en het klimaat waar het mogelijk is om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen.” Er wordt gekozen voor respect voor de behoefte aan culturele eigenheid, zij het dat dit respect staat in het teken van integratie in Dordrecht. Met andere woorden: “Het Dordtse beleid neemt niet automatisch het onderscheid tussen allochtonen en autochtonen als leidraad maar de diversiteit van de samenleving als geheel. Diversiteit die zichtbaar wordt op basis van etniciteit, levensstijlen, geslacht, cultuur, leeftijd en handicap.”

Als uitgangspunten van de twee programmalijnen integratie en interculturalisatie worden geformuleerd:

appèl op individuele verantwoordelijkheid, maatschappelijke participatie, vergroten van toegankelijkheid van maatschappelijke instellingen en voorzieningen door een divers personeelsbestand en aanbod van producten en diensten, emancipatie, vraaggericht werken, integraal beleid, ketenbenadering, het benutten van kansen op ontmoeting en dialoog en de verbetering van beeldvorming. Dit alles door draagvlakvergroting m.b.v. structurele communicatie. Daarbij staan de volgende hoofddoelen centraal: het leveren van maatwerk op nieuwe vragen van de burgers/wijken en het bevorderen van samenhang in gemeentelijk beleid en de uitvoering door andere partijen (incl. maatschappelijke organisaties). Ook het bevorderen van synergie tussen lokale, provinciale en landelijke initiatieven is een hoofddoel (Uitvoeringsprogramma Integratie & Interculturalisatie, gemeente Dordrecht, mei 2004).

#### Inburgering

Ten aanzien van het begrip maatschappelijke participatie en emancipatie kunnen de volgende actiepunten worden vermeld: het bieden van inburgeringscursussen, het bevorderen van burgerschap en het tegengaan van segregatie door het benutten van sporters als rolmodel, het bevorderen van cultuureducatieve (naschoolse) activiteiten, het informeren over sportaanbod, het bieden van kadertrainingen voor allochtone vrijwilligers, het matchen van vraag en aanbod van sporten en het faciliteren van “good practices” in wijken en buurten. Specifiek ten aanzien van allochtone vrouwen zijn de actiepunten “verbeteren taalketen” en het “verbinden van vrouwennetwerken met diverse culturele achtergronden opgenomen”. Er is sprake van het instellen van een integratie-adviesraad, informatievoorziening omtrent inkomen en zorg aan allochtone ouderen, het vergroten van toegankelijkheid van zorgvoorzieningen, voorlichting over discriminatie alsmede van het afsluiten van een horecaconvenant ter voorkoming

daarvan. Middels een continue dialoog met allochtonen, andere stakeholders en experts en de evaluatie van zelforganisaties wordt getracht participatie continu te waarborgen. Vermelding verdient nog het onderzoek naar belemmerende factoren voor het eigen woningbezit, dat als actiepunt kan worden beschouwd gericht op emancipatie maar eveneens op participatie.

#### Arbeidstoeleiding

Het actiepunt “arbeidstoeleiding” komt niet heel expliciet aan de orde in de programmaliijn “integratie”. Het Dordtse plan van aanpak bevat dan ook een beperkt aantal actiepunten op dit vlak. Zo is er aandacht voor inburgeringsbeleid in relatie tot uitstroom uit de Wet, Werk en Bijstand, het bevorderen dat ondernemers optimaal het CWI benutten en het in samenspraak met werkgevers naar de arbeidsmarkt toeleiden van langdurig werkloze oudkomers. Er is een onderzoek naar de mogelijkheid van een meldingsplicht ten aanzien van de samenstelling van het personeelsbestand, er wordt ondersteuning geboden aanzien van het etnisch ondernemerschap en er is een Jongereninformatiepunt inzake advies over werk en scholing. Aandacht is er voor de voorbeeldfunctie van de gemeente in de rol van werkgever en leverancier van diensten en producten. Integratiedoelstellingen moeten in dit kader concreet worden gemaakt in het gemeentelijk personeelsbeleid en blijken uit de toegankelijkheid van publieke diensten en producten. Dit streven wordt ten dele uitgewerkt doordat de gemeente als actiepunt het scheppen van stageplaatsen in de eigen organisatie heeft opgenomen.

#### Regierol gemeente

Als instrumenten voor het voeren van de regie noemt Dordrecht naast communicatie het financiële en het juridische instrument (de gemeente als opdrachtgever en subsidieverstrekker). Het subsidie-instrument wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat de rol van zelforganisaties er één is die bijdraagt aan de realisatie van het actieprogramma. Tenslotte is iedere portefeuillehouder verantwoordelijk voor realisatie van de actiepunten die binnen zijn of haar portefeuille vallen.

De diversiteit van de samenstelling van de Dordtse bevolking stelt hoge eisen aan de geformuleerde uitgangspunten als participatie, dialoog, maatwerk en vraaggericht werken. In het plan van aanpak wordt deze ambitie weerspiegeld door het accent op acties op de terreinen ontmoeting en dialoog en emancipatie. Het pakket van maatregelen wordt gekenmerkt door een accent op de vraagzijde en op het scheppen van voorwaarden voor dialoog en informatie-uitwisseling. Opvallend is dat het aantal acties gericht op het participeren op de arbeidsmarkt relatief beperkt is. Ook de veelal voor arbeidsparticipatie noodzakelijk geachte extra inzet op onderwijs komt relatief beperkt aan bod.

Accenten liggen op activiteiten die tot sociaal culturele participatie leiden. Zo worden initiatieven ontplooid om voorwaarden te scheppen om een beeld te krijgen van wederzijdse behoeften. Acties zoals het verrichten van onderzoek naar het matchen van vraag en aanbod van sporten, het faciliteren van “good practices” in wijken en buurten maar ook het doen van onderzoek naar belemmerende factoren voor eigen woningbezit illustreren deze aanpak. Dit is een aanpak waar allochtonen niet alleen input ontvangen maar ook om input gevraagd wordt om samen met hen beleid te ontwikkelen. Niet alleen is er sprake van een “van binnen naar buiten- benadering”, waarbij tal van oplossingen en voorzieningen worden aangeboden maar ook een “van buiten naar binnen –benadering”, waarbij aandacht bestaat voor een vraaggerichte sturing.

Op welke wijze is gewaarborgd dat ook die groepen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, zijn gehoord in de totstandkoming van het Dordtse integratiebeleid is niet op te maken. Van een gedifferentieerde aanpak naar etnische achtergrond is behoudens die ten aanzien van Antillianen geen sprake. Wel bevat het plan van aanpak actiepunten ten aanzien van specifieke groepen zoals jongeren, ouderen en vrouwen. In de integratiemonitor is er sprake van het enquêteren van verschillende etnische groeperingen en het uitzetten van de enquête onder een steekproef van Marokkaanse allochtonen. Dit laatste zou als graadmeter een extra check kunnen zijn voor de mate van draagvlak onder deze groep. Zeker als de enquête ook in de Marokkaanse taal zou zijn opgesteld zou dit als “good practice” kunnen worden aangemerkt.

### 3.3 Marokkanen in Enschede

De bevolking van Enschede is zeer pluriform samengesteld. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek telde Enschede per 1 januari 2004 152.989 inwoners, waarvan 73,6% van Nederlandse en 26,4% van niet-Nederlandse afkomst. Per 1 januari 2005 is het aantal inwoners 153.682. Alle Enschedeërs tezamen zijn oorspronkelijk afkomstig uit meer dan 200 verschillende landen. Vijftien procent van de inwoners van Enschede is afkomstig uit de groep niet-westerse allochtonen. Een groot deel komt uit landen rond de Middellandse zee. De grootste groepen zijn Turken, Assyriërs en Marokkanen (Gemeente Enschede, 2005). De populatie Marokkanen in Enschede telt naar schatting zo'n 3000 personen. De populatie is niet sterk groeiend.

#### 3.3.1 Totstandkoming plan van aanpak

Aanzet tot een nadere bezinning op het integratievraagstuk in Enschede vormde de gespreksnotitie “Geïntegreerd in Enschede” van 7 april 2005. In deze notitie is een schets gegeven van de verschillende beleidsterreinen. Er zijn 13 zogenaamde

stadsgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van migrantenorganisaties en hun achterban. De input van allochtone etnische groeperingen wordt gewaarborgd door de betrokkenheid van deze zelforganisaties. De banden met deze organisaties zijn aangetrokken. Ook heeft er een wisseling van de wacht plaatsgevonden binnen de besturen van deze organisaties. Jongere generaties van hoogopgeleiden bepalen de samenstelling van het bestuur. Het leveren van input heeft plaatsgevonden in 3 rondes van gesprekken, waarvan één ronde volledig gewijd aan gesprekken met allochtonen. Er is tijdens deze gesprekken niet getolkt of vertaald. Er was een groepsgewijze benadering vanuit het oogpunt: “wie zet je bij elkaar” (zie vragenlijst Enschede, vragen 7 – 9). Er is op stadsdeelniveau gesproken met bewoners en instellingen. Tenslotte zijn er twee stedelijke debatten gevoerd waaronder één met jongeren. Op basis van de uit de gesprekken naar voren gekomen meningen, suggesties en ideeën is een plan aangekondigd. Dit plan beschrijft voor een periode van twee jaar welke specifieke activiteiten worden ontwikkeld en op welke wijze de dialoog over integratie in Enschede wordt gevoerd.

De conclusies uit de gevoerde gesprekken zijn vastgelegd in de nota “Verslag integratiedebatten in Enschede”. Het Steunpunt Minderheden Overijssel heeft in opdracht van de gemeente Enschede in december 2005 dit samenvattend verslag opgesteld van deze inspraakgesprekken. De voornoemde nota vormt de eerste aanzet voor het “beleidskader Integratie” en kondigt een pakket aan van actiepunten ter versterking van het algemene beleid. Opvallend is dat de in 2006 gehouden zogenaamde “wijkveiligheidsscans” als nulmeting zijn aangemerkt. In de vragenlijst Dordrecht (vraag 3) is vermeld dat de resultaten van een nulmeting juist pas kunnen worden geduid aan de hand van diverse inspraakrondes. Hier lijkt van een omgekeerde volgorde sprake te zijn: eerst uitgebreide inspraakrondes en daarna een nulmeting (zie hiertoe ook vragenlijst Enschede, vraag 2).

### 3.3.2 Inhoud van het plan van aanpak

Als belangrijkste conclusies en als kader voor nadere uitwerking worden genoemd:

1. het belang van integratie voor de toekomst van de stad;
2. het belang dat allochtonen met het oog op integratie hechten aan werk en stageplekken (meer dan aan sociale participatie);
3. het niveau van inburgering staat in de weg aan een baan;
4. discriminatie op de arbeidsmarkt komt regelmatig voor;
5. werkloosheid onder allochtonen is flink hoger dan onder autochtonen.

Als belangrijkste thema's worden benoemd: taal, opleiding en scholing, werk en stage en sociale samenhang en leefbaarheid.

## Onderwijs

Ten aanzien van het onderwijs wordt de nadruk gelegd op het voorkomen van uitval en het vergroten van de instroom in het voortgezet onderwijs. Het systematisch terugdringen van taalachterstand op peuter- en basisschool, door middel van schakelklassen op het voortgezet onderwijs maar ook door middel van extra taalcursussen aan allochtone vrouwen, het bieden van taal ontmoetingstrajecten en van integratie- en taalcursussen aan niet-Nederlands sprekenden met een uitkering behoren allen tot de actiepunten. Aandacht is er ook voor het verbeteren van lesmethoden, voor subsidiëring van huiswerkbegeleiding, het opsporen van verborgen talenten en de begeleiding van talentvolle leerlingen naar het hoger onderwijs evenzeer.

Als aanvullend beleid in het kader van de doelstelling om uitval te voorkomen worden CRIEM projecten genoemd. Als knelpunt wordt genoemd het doen van de verkeerde studiekeuze in combinatie met onvoldoende taalvaardigheid. Begeleiding door externe mentoren, d.w.z. vanuit bedrijven en instellingen, aanvullend op de reguliere begeleiding vanuit het onderwijs zelf, moet uitval terugdringen.

Zowel in “Geïntegreerd Enschede” als “Verslag integratiedebatten in Enschede” wordt het lokale beleid in de context van het (door de jaren heen gevoerde) rijksbeleid geplaatst. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de visie van de VNG zoals vastgelegd in de “Lokale agenda integratiebeleid 2004” en wordt afstand genomen van de gevoelde nadruk die het rijksbeleid legt op repressieve maatregelen. Gekozen wordt voor het verbeteren van de sociaal-economische positie van allochtonen, participatie en burgerschap en sociale cohesie. Uitgangspunten zijn daarbij “algemeen beleid waar het kan, specifiek beleid waar het moet”. Reden van deze benadering is het bereiken van een zo groot mogelijke groep. Specifiek beleid vormt maar een klein onderdeel van het integratiebeleid. Dit wordt verklaard doordat de behoeften en wensen van de diverse etnische achtergronden niet veel verschillen en daarmee als weinig relevant worden gezien voor de huidige problematiek<sup>13</sup>.

## Ontmoeting en dialoog

Overbrugging van de geconstateerde kloof tussen het feit dat allochtonen minder hechten aan sociale participatie en het feit dat het lage niveau van inburgering een belemmering vormt voor arbeidsparticipatie, geschiedt door middel van de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers. Hierbij wordt dicht aangesloten bij de leefwereld van met name Marokkaanse vrouwen met als doel ervoor te zorgen dat zij hun huis uitkomen en onderdeel worden van de Enschedese samenleving<sup>14</sup>. Daarnaast bevat het

---

<sup>13</sup> Zie vragenlijst Enschede, vraag 4.

<sup>14</sup> Zie vragenlijst Enschede, vraag 3.



plan van aanpak op participatie geënte actiepunten, zoals projecten “sport voor jeugd en allochtone vrouwen”. Ten aanzien van deze laatste groep is er bovendien sprake van een maatjesproject, een vrouwentelefoon en een weerbaarheidstraining voor allochtone meisjes. Meer in het algemeen worden er wijkscans uitgevoerd gericht op participatie en leefbaarheid.

Wat betreft sociale samenhang zijn actiepunten opgenomen gericht op kennisuitwisseling over, en aansluiting van het evenementenbeleid op verschillende culturen. Ook de instelling van een kennisplatform voor interculturele vraagstukken en het voeren van debatten en gesprekken met burgers, stakeholders en experts kunnen onder de noemer actiepunten met betrekking tot sociale samenhang worden geschaard.

#### Arbeidstoeleiding

Ten aanzien van de arbeidsparticipatie bevat het plan van aanpak een aantal op praktisch resultaat gerichte actiepunten zoals samenwerking met uitzendbureaus, CWI en UWV, het zoeken van extra vacatures voor moeilijk bemiddelbaren en het opzetten van een internetsite voor vacatures. Bovendien wordt allochtone vrouwen een opleiding met baangarantie geboden en begeleiding naar een baan in de zorg. “Last but not least” verdient het bevorderen van het aantal allochtone werknemers in de gemeentelijke organisatie vermelding.

Opvallend is dat bij de totstandkoming van de richting van het te ontwikkelen beleid heel nadrukkelijk de opvattingen van allochtonen aan bod komen. Dit blijkt uit het grote aantal stadsgesprekken met o.m. migrantenorganisaties, hun achterbannen en jongeren. Deze gesprekken vormen de input voor het te ontwikkelen plan van aanpak. De beelden die leven bij allochtonen vormen uitgangspunten voor beleid. Zo geven allochtonen aan veel meer te hechten aan integratie via een baan of stageplekken dan aan integratie in de vorm van inburgering. In het overzicht van actiepunten komt deze opvatting ook naar voren. Onder de noemer inburgering zijn geen actiepunten opgenomen. Er is een spanning tussen dit gegeven en de constatering dat onvoldoende inburgering dikwijls juist wel in de weg staat aan het verkrijgen van een plek op de arbeidsmarkt.

#### Inburgering

In de Enschedese aanpak wordt dit inburgeringstekort geadresseerd door een uitgebreid aanbod aan taal- en studieondersteunende activiteiten. Acties die participatie bevorderen en als wederkerig kunnen worden aangemerkt zijn het organiseren van wijkdebatten over participatie en leefbaarheid en kennisverspreiding over andere culturen in de stadspagina. Een voorbeeld van inbedding van onderdelen van het plan van aanpak

in het reguliere lokale beleid is de aansluiting van het evenementenbeleid bij diverse culturen.

Het uitgangspunt “algemeen beleid waar het kan, specifiek beleid alleen waar het moet” zoals in de gespreksnotitie verwoord, wordt verklaard door het streven naar het bereiken van een zo groot mogelijke groep. In het plan van aanpak wordt met betrekking tot arbeidsparticipatie en – arbeidstoeleiding het arbeidsmarktoffensief in dit kader als volgt toegelicht: “In dit actieplan kiest de gemeente bewust voor een offensieve strategie, met als doel om op korte termijn ook daadwerkelijke resultaten te kunnen boeken. (..) Of bijstandsccliënten nu oud of jong, man of vrouw, hoog of laag opgeleid, allochtoon of autochtoon zijn, het doel is om zoveel mogelijk mensen zonder onderscheid des persoon te helpen aan een reguliere baan.” (Gespreksnotitie Geïntegreerd in Enschede, 7 april 2005, p. 10 ). Het plan van aanpak bevat toch een fors aantal actiepunten die op specifieke groepen betrekking hebben zoals het bieden van opleidingen met baangarantie aan allochtone vrouwen en het bieden van onderwijsondersteuning aan jongeren. Daarmee lijkt afstand te worden genomen van het uitgangspunt van algemeen beleid en wordt veeleer invulling gegeven aan het pleidooi voor maatwerk op het gebied van participatie, zoals verwoord in het advies van de commissie Blok (Commissie Blok, “Bruggen bouwen”, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 - 2004). Een gedifferentieerde aanpak naar culturele eigenheid en identiteit is een bovendien variabele waarmee rekening is gehouden bij de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers, waarbij naar eigen zeggen direct aangesloten wordt bij de identiteit en leefwereld ten aanzien van groepen etnische minderheden. Dit geldt evenzeer voor het evenementenbeleid. Geconstateerd wordt dat er een verband is tussen hoge schooluitval en verkeerde studiekeuzes. Waarom die verkeerde keuzes gemaakt worden is niet helder. Evenmin hoe invloed op die keuzes kan worden uitgeoefend. Mogelijke cultuurgebondenheid van de studiekeuze illustreert de noodzaak tot het leveren van maatwerk en een gedifferentieerde aanpak (zie vragenlijst Enschede, vraag 6).

## 4 Plannen van aanpak vergeleken, een analyse

### 4.1 Vergelijking met landelijke aanbevelingen

Twee van de drie gemeenten zetten met accent in op het terugdringen van de sociaal economische achterstand van allochtonen. De sociaal culturele benadering heeft bij hen over het algemeen niet dezelfde prioriteit. De gemeente Dordrecht vormt hierop min of meer een uitzondering.

Tussen de actieprogramma's van de drie gemeenten zijn ook ten aanzien van andere onderwerpen verschillen waarneembaar. Zowel ten aanzien van de mate waarin de landelijk geformuleerde speerpunten zijn omgezet in lokaal beleid als de wijze waarop zij invulling hebben gekregen bestaan belangrijke verschillen.

De vergelijking tussen de drie gemeenten vindt plaats aan de hand van de aan de landelijke aanbevelingen ontleende begrippen. Het gaat daarbij om begrippen die zoveel mogelijk conform de landelijke aanbevelingen en/of de daaraan ten grondslag liggende adviezen worden geoperationaliseerd, namelijk:

- gemeentelijke regievoering:  
gemeenten dragen zorg voor een heldere aansturing, duidelijkheid over verantwoordelijkheden, een goede coördinatie, continuïteit
- integrale aanpak:  
coördinatie tussen, en gezag uitoefenen over bestaande structuren
- specifiek beleid/individueel maatwerk:  
op de specifieke situatie van het individu/bepaalde doelgroep afgestemde actiepunten gericht op inburgering/(arbeids)participatie
- gesloten keten van voorzieningen:  
activiteiten/projecten dragen bij aan voorzieningen aansluitend op de verschillende socialisatiefasen die jongeren doorlopen.
- participatie van doelgroepen bij planvorming en uitvoering:  
gemeenten maken duidelijk dat de betreffende activiteiten/projecten gedragen worden/afkomstig zijn van de doelgroepen
- structurele inbedding acties:  
inbedding in het reguliere lokale beleid
- uitwisseling good practices:  
uitwisseling van beloftevolle werkwijzen en praktijken

Hieronder volgt een vergelijking van het lokale plan van aanpak op basis van de voornoemde speerpunten.

Specifiek beleid/individueel maatwerk

Bij alle drie gemeente prevaleert een themagerichte benadering. Het specifieke beleid heeft bij alle drie gemeenten betrekking op doelgroepen zoals inburgeraars, allochtone ouders/vrouwen en leerlingen of allochtone sporters. De gemeente Nijmegen neemt met deze themagerichte benadering afstand van eerder geformuleerde verstrekkende beleidsuitgangspunten waarbij het “cultuurverschil, cultuurconflict met de ouders en het verhogen van expertise samen met de Marokkaanse samenleving“ centraal werden gesteld. Het focussen op kwantificeerbare doelstellingen mede ingegeven door het leidende principe van een nulmeting en het ontbreken van politiek draagvlak worden hiervoor als verklaring gegeven. De eerste verklaring roept vragen op. Door te focussen op kwantificeerbare doelstellingen blijven andere doelstellingen buiten beeld wat tot een verarming van beleid zou kunnen leiden.

Daarbij valt op dat cijfers zonder nadere duiding middels debatten, inspraakrondes en besluitvorming beperkte betekenis hebben. De in de gemeente Dordrecht gevolgde procedure, waarin eerst inspraakrondes plaatsvonden en daarna een nulmeting is verricht lijkt dit te bevestigen. Het ontbreken van politiek draagvlak voor het loslaten van deze beleidsuitgangspunten lijkt een plausibeler verklaring. De gemeente Nijmegen plaatst overigens de kanttekening dat beleid gericht op etnische doelgroepen in de nabije toekomst toch aan de orde kan zijn. De gemeente Dordrecht voert ten aanzien van diverse doelgroepen specifiek beleid (allochtone jongeren, vrouwen, werknemers). Specifiek beleid gerelateerd aan etnische achtergrond betreft alleen het beleid voor Antillianen. De achtergrond van dit specifieke beleid wordt verklaard door het sinds jaren in Dordrecht vestigen van kansarme Antillianen. Het betreft vooral laagopgeleide en ongeschoolde kansarme jongeren die hun sociaal economische heil zoeken in Nederland. De gemeente Enschede hanteert een algemeen beleid en een specifiek beleid ten aanzien van diverse doelgroepen zoals allochtone jongeren en vrouwen maar niet ten behoeve van specifieke etnische doelgroepen.

Het aantal actiepunten die individueel maatwerk impliceren is relatief beperkt. De actiepunten zijn hoofdzakelijk gerelateerd aan onderwijs en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het opstellen van een individueel C.V. van de inburgeraar of het toetsen van elders verworven competenties (Nijmegen) en het opsporen van verborgen studietalenten (Enschede) zijn voorbeelden van het op individuele basis inventariseren wat de competenties en achtergronden van de betrokken persoon zijn.

Het in samenspraak met werkgevers begeleiden van langdurig werkloze oudkomers naar een baan (Dordrecht) impliceert eveneens een individuele benadering. Het relatief geringe aantal individueel maatwerk implicerende actiepunten kan verklaard worden door het arbeidsintensieve karakter daarvan. Bovendien is

een hoog kennisniveau vereist van de desbetreffende culturele achtergronden.

#### Integrale aanpak

De drie gemeenten zorgen allen voor een integrale aanpak doordat uitvoering van diverse acties van het integratiebeleid verweven is met diverse portefeuilles. De gemeente Dordrecht gaat daarin het verst en kent een verdeling van actiepunten over diverse portefeuillehouders die ieder voor de uitvoering daarvan expliciet verantwoordelijk zijn.

#### Participatie

Alle drie gemeenten investeren in participatie van allochtonen bij planvorming en uitvoering. Voornamelijk met behulp van zelforganisaties maar in alle gevallen zoeken de gemeenten ook rechtstreeks contact met leden van hun achterbannen via wijkgesprekken en debatten en via moderne media zoals internet.

Ten aanzien van “regievoering”, het aanwezig zijn van een “gesloten keten van voorzieningen”, “structurele inbedding van acties”, “uitwisseling van ‘good practices’” en “individueel maatwerk/specifiek beleid” zijn grotere verschillen tussen de drie gemeenten te constateren.

#### Regievoering

De gemeente Enschede onderscheidt zich op het gebied van regievoering doordat er geen beroep op het subsidie-instrument kan worden gedaan ten aanzien van zelforganisaties. Dit wordt als gemis ervaren. Er wordt bovendien een zekere interne gerichtheid bij de zelforganisaties geconstateerd.

#### Integrale aanpak

De onderwijsvoorzieningen van de gemeenten Nijmegen en vooral Enschede kenmerken zich door (taal)ondersteuning van jongs af aan tot basisschool en voortgezet onderwijs. Er is dan ook sprake van een gesloten keten aan voorzieningen. Bij de gemeente Dordrecht ontbreekt deze gesloten keten aan voorzieningen waarvan ook opvangtrajecten bij dreigende schooluitval deel uitmaken (CRIEM). Ten aanzien van de structurele inbedding van voorzieningen gaan de gemeenten Nijmegen en Dordrecht het verst in hun aanpak. De eerstgenoemde hanteert een “integratiecheck” op alle beleidsvoorstellen en de laatstgenoemde implementeert integratieacties via alle beleidsvelden en evalueert deze acties in een vierjaarlijkse monitor. Bij de gemeente Enschede zijn onderdelen van het actieprogramma opgenomen in de andere programma's.

#### Good practices

De oriëntatie op good practices verloopt bij de drie gemeenten verschillend. De gemeente Dordrecht heeft het doorlopen proces

van interactieve beleidsvorming in samenwerking met het kenniscentrum Grote Steden beschreven ten behoeve van andere gemeenten en ontwikkelt ook een voor derden raadpleegbare database van “good practices”. Daarnaast wordt uitwisseling van “good practices” tussen zelforganisaties onderling bevorderd en gefaciliteerd. De gemeente Enschede wisselt “good practices” uit met andere gemeenten die gelijksoortige problematiek ervaren. Deze uitwisseling vindt plaats door bezoeken aan gemeenten in Zweden en Duitsland. Er is hier sprake van “halen” en “brengen” van kennis en ervaring. Van de gemeente Nijmegen is geen uitwisseling van “good practices” bekend.

Hieronder volgt een overzicht van de gemeenten Nijmegen, Dordrecht en Enschede ten aanzien van de bovenvermelde onderwerpen.

Onderwerp	Nijmegen	Dordrecht	Enschede	
Gemeentelijke regievoering	Hoofdzakelijk d.m.v. subsidie-instrument (+++)	Hoofdzakelijk d.m.v. subsidie-instrument (+++)	Bij gebreke aan het subsidie-instrument, hoofdzakelijk via het bijeenbrengen van stakeholders (+)	7
Integrale aanpak	Alle beleidsvoorstellen worden onderworpen aan een integratiecheck (+++)	Integratiebeleid wordt geïmplementeerd via alle beleidsvelden en 4 jaarlijks geëvalueerd (++)	Integratiebeleid maakt onderdeel uit van de diverse programma's. (+)	6
Specifiek beleid / Maatwerk	Ruimschoots op specifieke doelgroepen gericht beleid Geen etnisch doelgroepenbeleid. (wel in voorbereiding) Maatwerk redelijk aanwezig (+++)	Ruimschoots op specifieke doelgroepen gericht beleid Geen etnisch doelgroepenbeleid. (behoudens Antillianen) Maatwerk aanwezig (++)	Ruimschoots op specifieke doelgroepen gericht beleid Geen etnisch doelgroepenbeleid. (uitzondering evenementenbeleid) Maatwerk redelijk aanwezig (+++)	8
Gesloten keten voorzieningen	Redelijk aanwezig (++)	In mindere mate aanwezig (+)	Behoorlijk aanwezig (+++)	6
Participatie doelgroepen bij planvorming en uitvoering	D.m.v. zelforganisaties en rechtstreeks contact (++)	D.m.v. zelforganisaties, rechtstreeks contact en continue dialoog (+++)	D.m.v. zelforganisaties en rechtstreeks contact (++)	7
Structurele inbedding acties	Via de programmasturing integratiedenken bevorderen bij andere portefeuillehouders (++)	Alle wethouders zijn belast met de uitvoering van onderdelen van het actieprogramma integratie. Eén wethouder coördineert. (+++)	Onderdelen van het actieprogramma zijn opgenomen in andere programma's. (++)	7
Uitwisseling good practices	--	Er is input geleverd door beschrijving van het interactieve proces door het kenniscentrum Grote Steden. Uitwisseling van “good practices” tussen zelforganisaties wordt	Door middel van uitwisselingsprojecten met steden die gelijksoortige problematiek ondervinden.	

		actief bevordert er is een openbare internet database van "good practices" in ontwikkeling. (+++)		
Totaal	0 15	17	(++) 14	5

Verschillen tussen de gemeenten ten aanzien van de belangrijkste landelijk geformuleerde speerpunten doen zich met name voor bij de onderwerpen regievoering, integrale aanpak, gesloten keten van voorzieningen en uitwisseling van good practices. Hieronder zal op deze verschillen worden ingegaan.

Nijmegen en Dordrecht voeren de regie ten aanzien van de zelforganisaties door middel van het subsidie-instrument. Enschede voert mist dit subsidie-instrument en ervaart het ontbreken van een sturingsmechanisme via de subsidielijns als een gemis. Alle drie gemeenten houden zelf ook contact met de achterbannen van de zelforganisaties. Dordrecht zorgt in dit kader daarnaast voor een continue dialoog met deze achterbannen. Nijmegen onderwerpt alle beleidsvoorstellen aan een integratiecheck en gaat daarmee het verst in een integrale aanpak. Enschede gaat minder ver: het integratiebeleid maakt in deze gemeente onderdeel uit van diverse programma's. Van een continue integratietoets van andere beleidsvoorstellen is echter geen sprake. Dordrecht implementeert het integratiebeleid eveneens via alle beleidsvelden en evalueert dit beleid bovendien elke vier jaar. Ook hier is echter geen sprake van een continue integratietoets van andere beleidsvoorstellen. De gesloten keten van voorzieningen is vooral in Enschede aanwezig. In Dordrecht is hier in mindere mate sprake van. Nijmegen voorziet in een behoorlijke gesloten keten van voorzieningen. Dordrecht levert een bijdrage aan de uitwisseling van good practices, Enschede bezoekt in dit kader andere gemeenten. Van Nijmegen zijn geen initiatieven op dit vlak bekend.

Uit de onderlinge vergelijking van de implementatie van de landelijke beleidsaanbevelingen door de drie gemeenten valt geen onderling verband op te maken. Wel kan ten aanzien van de onderwerpen participatie van doelgroepen, specifiek beleid en structurele inbedding van acties worden geconcludeerd dat er een grote mate van overeenstemming bestaat: alle drie gemeenten scoren goed ten aanzien van deze onderwerpen. Het specifieke beleid is bij alledrie gemeenten gericht op diverse doelgroepen, echter bij hoge uitzondering op etnisch georiënteerde doelgroepen. Het bieden van individueel maatwerk geniet nog niet veel prioriteit en het uitwisselen van good practices wordt nog niet optimaal benut.

## 4.2 Vergelijking onderling

Er zijn ook aanzienlijke accentverschillen op de verschillende inhoudelijke speerpunten.

De gemeente Nijmegen onderscheidt zich met name vanwege de zware inzet op de speerpunten (taal)onderwijs en arbeidstoeleiding en geeft daarmee uitvoering aan de motie van 14 november 2002. Daarin werd taalachterstand als oorzaak gezien voor leerachterstand en voor een verhoogd risico op schooluitval, criminaliteit en werkloosheid. Ook actiepunten ondergebracht onder de noemer “inburgering” staan in het teken van het bevorderen van arbeidsparticipatie. De acties gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt zijn legio en divers waarbij ook de gemeente zichzelf in de hoedanigheid van werkgever niet buiten schot laat. In Nijmegen is er ook aandacht voor het onderwijs in het kader van inburgering, door het vergroten van ouderbetrokkenheid en acties gericht op het inlopen van taalachterstand door voorschoolse taallessen en verbetering van lesmethoden in het basis- en het voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er opvangprojecten bij dreigende uitval (CRIEM). Al met al kan in dit kader van een redelijk gesloten ketenbenadering gesproken worden. Er is sprake van een algemeen beleid waarbij het accent ligt op eenzijdige maatregelen ter bevordering van inburgering en arbeidsdeelname. Vraaggerichtheid, dialoog en participatie komen in mindere mate tot uitdrukking in het plan. Al met al kan geconcludeerd worden dat er een zwaar accent in het Nijmeegse plan van aanpak ligt op kwantificeerbare maatregelen direct gericht op het terugdringen van de sociaal economische achterstand.

In Dordrecht ligt het accent in mindere mate op het terugdringen van de taalachterstand en arbeidsparticipatie. Op deze twee gebieden zijn achterstanden te constateren onder een deel resp. bijna de helft van de Marokkanen (Integratiemonitor Dordrecht, p. 8 en 9). Geconstateerd kan worden dat de integratiemonitor niet heeft geleid tot een relatief zware inzet op beide gebieden. Bovendien valt op dat een aantal elementen geen onderdeel uitmaken van deze monitor. Met name ligt qua taalondersteuning het accent op het betrekken van ouders bij school en taal en opvoedingsondersteuning. Accenten liggen voorts op activiteiten die tot sociaal culturele participatie leiden. Zo worden initiatieven ontplooid om voorwaarden te scheppen om een beeld te krijgen van wederzijdse behoeften en culturen. Acties zoals het verrichten van onderzoek naar het matchen van vraag en aanbod van sporten, het geven van voorlichting over discriminatie en omgangsvormen, het afsluiten van een horecaconvenant, het faciliteren van good practices in wijken en buurten maar ook het doen van onderzoek naar belemmerende factoren voor eigen woningbezit illustreren deze aanpak.



In Dordrecht liggen accenten veeleer op het gebied van emancipatie en met name ontmoeting en dialoog. Dordrecht onderscheidt zich door veel interactieve projecten op cultureel en sportief gebied. Onderscheidend punt is bovendien dat de gemeente Dordrecht een brugfunctie vervult tussen lokale overheid en landelijke politiek<sup>15</sup>.

In het beleid van de gemeente Enschede staan als speerpunten taal en opleiding en werk en stage centraal. Als derde thema wordt genoemd de sociale samenhang en leefbaarheid. De actiepunten op het gebied van onderwijs wijzen uit dat het beleid zich richt op het inhalen van taalachterstand op hele jonge leeftijd, maar ook in het voortgezet onderwijs en door middel van speciaal daartoe ingestelde schakelklassen. Onderscheidend voor Enschede zijn de talloze acties op het gebied van (taal)ondersteuning en begeleiding die geboden wordt aan allochtone jongeren in het voortgezet en zelfs hoger onderwijs. Onderscheidend zijn ook de acties gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt; deze zijn legio en divers waarbij ook aandacht bestaat voor de rol van de gemeenten als werkgever. Daarnaast zijn er acties gericht op kennisverspreiding over andere culturen in de stadspagina en wordt er een wijkscan uitgevoerd met betrekking tot participatie en leefbaarheid.

Geconcludeerd kan worden dat maatregelen gericht op het terugdringen van de sociaal economische achterstand en daaraan gerelateerde taal(onderwijs)ondersteuning in ieder geval bij twee van de drie gemeenten een centrale plaats in het maatregelenpakket innemen (voor een overzicht van de bovenvermelde de accentverschillen zie bijlage e).

---

<sup>15</sup> Zie Uitvoeringsprogramma Integratie & Interculturalisatie, p. 15 onder actiepunten 3.3 “Ambassadeur Dordtse aanpak”. Dit actiepunten vallen in de portefeuille van de burgemeester behelst het verbinden van het Dordtse model en de lokale integratieagenda met de landelijke politiek en de integratieagenda van de VNG.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

De in het landelijk beleid geformuleerde aanbevelingen gericht op de uitvoering op lokaal niveau worden gekenmerkt door een hoog procesgehalte en een gering inhoudelijk gehalte. De mate waarin deze procesmatige aanbevelingen in de drie gemeenten inhoud hebben gekregen verschilt aanzienlijk. Uit de vergelijking van de plannen van aanpak met het geformuleerde landelijke beleid komt naar voren dat elk van de drie gemeenten eigen accenten legt. Er is geen sprake van een eenduidig beeld behoudens aandacht voor participatie van doelgroepen bij de planvoering en uitvoering, het voeren van specifiek beleid en structurele inbedding van acties: deze onderwerpen komen bij alle drie gemeenten op enigerlei wijze tot uitdrukking in het beleid. Geconcludeerd kan worden dat het landelijk geformuleerde beleid niet structureel en systematisch over de hele linie wordt betrokken bij de beleidsvorming op lokaal niveau.

Inhoudelijk kan geconcludeerd worden dat alle drie gemeenten acties uitvoeren ter terugdringing van zowel de sociaal economische als de sociaal culturele achterstand. Niettemin zijn er evenzeer grote accentverschillen te constateren. Globaal kan geconcludeerd worden dat met name de gemeenten Nijmegen en Enschede zwaar inzetten op het terugdringen van de sociaal economische achterstand. De gemeente Dordrecht legt een hierop een minder zwaar accent. Door middel van een continue dialoog en interactieve activiteiten richt deze gemeente zich in haar beleid eerder op het terugdringen van de sociaal culturele achterstand. Aangezien alle drie gemeenten in belangrijke mate zorgdragen voor participatie van allochtone groeperingen bij de beleidsvorming, kan hierin geen verklaring worden gevonden voor deze verschillen. Daarbij zij wel aangetekend dat het uiteindelijke effect van deze participatie veelal onzichtbaar blijft. In alle drie gemeenten is sprake van meervoudige achterstand (taal/onderwijs/arbeid/participatie in brede zin) onder de Marokkaanse gemeenschap hetgeen overeenkomt met het landelijke beeld. De demografische opbouw van deze gemeenschappen komt in deze drie gemeenten eveneens overeen met het landelijke beeld. Van significante verschillen in problematiek tussen de drie gemeenten of van afwijkingen ten opzichte van het landelijke beeld is niet gebleken. Aanknopingspunten voor de verklaring van de geconstateerde accentverschillen kunnen hierin niet gevonden worden. Uit de vergelijkingen met enerzijds het landelijk beleid en anderzijds de inhoud van de plannen van aanpak onderling laat zich niet of nauwelijks een onderlinge samenhang traceren. Van de landelijke aanbevelingen lijkt in dit kader in beperkte mate inhoudelijke sturing uit te gaan. Daarmee lijkt de wijze waarop het

integratiebeleid op lokaal niveau inhoud wordt gegeven – bijvoorbeeld door het borgen van participatie of een structurele inbedding van acties – geen doorslaggevende invloed op de inhoud van het beleid te hebben. Zodoende bestaat op lokaal niveau maximale speelruimte en flexibiliteit en heeft het landelijk geformuleerde integratiebeleid geen sterk sturende werking. Dit komt met name tot uitdrukking in de relatief lage prioriteit die de drie gemeenten hechten aan individueel maatwerk, een speerpunt van het landelijk integratiebeleid. Anders geformuleerd kan gesteld worden dat de gemeenten niet in overwegende mate op het rijksbeleid georiënteerd zijn. Overigens geldt dit – gelet op de geringe uitwisseling van good practices onderling - ook voor de externe oriëntatie op collega gemeenten. Uitzondering daarop vormt de gemeente Dordrecht die in samenwerking met het Kenniscentrum grote steden tot een uitwisseling van good practices tracht te komen én een brugfunctie naar de landelijke politiek tracht te vervullen. De vraag rijst in dit kader of de gestelde landelijke aanbevelingen wel voldoende geschikt zijn om als raamwerk te fungeren voor lokaal beleid en of dat wenselijk is. Gebleken is dat het raamwerk een grote mate van speelruimte biedt aan de individuele gemeenten om invulling te geven aan het lokale integratiebeleid. Aan de landelijke aanbevelingen ligt de veronderstelling ten grondslag dat de arena waarbinnen de integratieproblematiek het beste wordt beslecht de lokale arena is. Het landelijk raamwerk van aanbevelingen dient in deze benadering het scala van politieke voorkeuren van diverse gemeentelijke uiteenlopende coalities te kunnen accommoderen. Ringeling wijst in dit kader op de symbolische benadering van wat de overheid doet (Ringeling, 1993, p. 285). In deze benadering zijn problemen “hooguit tijdelijk gedeelde opvattingen over de werkelijkheid” en “Oplossingen voor de problemen zijn niet te kenschetsen als de beste instrumenten voor het bereiken van gekozen doeleinden maar versterken sommige politieke coalities en verzwakken andere”. Hierin kan een verklaring voor het hoge procesgehalte van deze aanbevelingen worden gevonden. Dat het landelijk raamwerk geen stevige maatstaven biedt om de prestaties van het gemeentelijk integratiebeleid aan af te meten is daarmee evenmin verrassend. Dit zou bovendien gemeenten in hun ruimte om effecten van beleid te evalueren weer teveel beknotten. Immers, de effecten van beleid zijn niet uitsluitend als objectieve en waarde vrije meetbare eenheden te benaderen. Ringeling merkt hierover op: “Effecten hebben zowel te maken met directe gevolgen van bepaalde beleidsprocessen als met de opvattingen daarover. (..) Soms is het niet van belang wat de effecten van overheidsinspanningen werkelijk zijn maar wat beleidsactoren denken wat ze zijn.” Ringeling maakt in het verlengde hiervan een onderscheid in twee kanten van overheidsbeleid; de instrumentele en de expressieve kant. Onder de instrumentele kant zou kunnen worden verstaan wat de werkelijke effecten van beleid zijn. De expressieve kant van beleid

leidt ertoe dat “niet alleen de waardering van bepaalde prestaties verschilt, maar ook dat de zaken waarop bij die waardering wordt gelet, uiteenlopen”, Ringeling, p. 285. Dit verklaart waarom de evaluatie van overheidsinspanningen, soms in de vorm van nulmetingen en monitors, niet op zich beschouwd kunnen worden maar een onderdeel vormen van “het spel (als) gevolg van de transformatie van strijdige waarden uit de samenleving tot gezaghebbende en ogenschijnlijk rationele beslissingen van overheidsorganisaties.”(Ringeling, 1993, p. 286).

Aangezien dit spel altijd een momentopname betreft staat een rigide kader van landelijke normering flexibel inspelen op veranderingen in opvatting en omstandigheden in de weg.

Eerder is aangestipt dat bij begrippen als “integraliteit” en “coördinatie” kanttekeningen geplaatst kunnen worden. Deze begrippen gehanteerd als absolute waarden gaan voorbij aan de verschillen tussen politieke inzichten inherent aan, en het waardegebonden karakter van, de activiteiten van de overheid. In zoverre kan aan in de landelijke aanbevelingen geformuleerde criteria als “integrale aanpak” en de in het verlengde daarvan liggende coördinatie als absolute grootheden niet te veel waarde worden gehecht. Deze maatstaven veronderstellen immers een monolitische overheid, een ongedeeld algemeen belang en dat alle problemen één beste oplossing kennen (Ringeling, 1993, p. 83). Daarmee wordt het politieke karakter van overheidsoptreden miskend en evenzeer de daaraan inherente verschillen van politieke inzichten.

In alle drie gemeenten neemt participatie een prominente plaats in. Hieruit blijkt het belang dat de drie gemeenten hechten aan het goede verloop van het proces waarbij alle stakeholders zijn betrokken teneinde een optimaal draagvlak te bewerkstelligen. Dit accent op het proces is ook traceerbaar in de landelijke aanbevelingen. In deze aanbevelingen is de proceskant als een rode draad verweven met name door het betrekken van alle stakeholders: door participatie, door het leveren van individueel maatwerk (in de praktijk door gemeenten minder aangeboden, verklaarbaar door de grote professionele inzet die dit vergt) en door integraliteit en structurele inbedding van beleid na te streven (wat in zekere zin interne duurzame betrokkenheid moet borgen). In dat kader zij verwezen naar hetgeen Ringeling opmerkt over een belangrijke functie van overheidsoptreden: “De activiteiten van de overheid zijn gericht op de oplossing van die waardeconflicten. De oplossing wordt gevonden door een consensus te zoeken tussen met elkaar strijdende partijen en waarden die met elkaar in botsing komen. De mate waarin de overheid daarin slaagt, vormt een adequate maatstaf voor de beoordeling van haar optreden” (Ringeling, 1993, p. 266). Dit zoeken naar consensus verloopt via processen die leiden tot transformatie van conflicten in tijdelijke compromissen. Daarmee zijn deze processen van groot belang.

Dit verklaart de aandacht die er is voor het proces van besluitvorming. Deze aandacht blijkt uit de betrokkenheid van meerdere portefeuillehouders/programma's, het streven naar draagvlak binnen het gemeentebestuur en uit de intensieve en veelal continue bemoeienissen van de gemeenten om in een dialoog met diverse stakeholders, doelgroepen en minderheden te blijven, in het belang van een breed gedragen besluitvormingsproces. Dat een dergelijk proces een stevige regievoering vereist is daarmee eveneens verklaard. Ten aanzien van het lokale integratiebeleid kan gesproken worden van een zekere interne gerichtheid als het gaat om uitwisseling van "good practices" onderling en tussen overheden op diverse niveaus. Een mogelijke verklaring zou hiervoor kunnen zijn dat de uitwisseling van ervaringen niet zozeer tussen gemeenten onderling maar wellicht langs andere lijnen, bijvoorbeeld politieke lijnen plaatsvindt.

Eerder is geconstateerd dat deze aanbevelingen niet systematisch zijn vertaald in het lokale beleid van de onderzochte drie gemeenten. Daar waar zij wel tot een vertaling in lokaal beleid hebben geleid, valt op dat er niettemin van grote inhoudelijke verschillen sprake is. Wanneer de gemeente als meest geschikte arena wordt gezien voor de inhoudelijke invulling van het beleid is teveel centrale overheidsbemoeienis ook niet gewenst. Dit zou te zeer interfereren met het lokale politieke spel. Deze interferentie is wellicht gedeeltelijk een verklaring waarom verschillende aanbevelingen niet of nauwelijks een vertaling hebben kunnen vinden op lokaal niveau. Geconstateerd is bovendien dat aanbevelingen met betrekking tot "integraliteit" en "coördinatie" in absolute zin beschouwd het inherent verdeelde karakter van politieke besluitvorming miskennen en daardoor in absolute zin minder bruikbaar zijn. Ondanks deze kanttekeningen moet geconstateerd worden dat de landelijke aanbevelingen in een functie voorzien. De veelal procedurele aanbevelingen met betrekking tot bijvoorbeeld participatie of structurele inbedding van acties hebben geen doorslaggevende invloed op de inhoud van het beleid. Wel wordt door deze aanbevelingen het belang van het betrekken van alle stakeholders en duurzame betrokkenheid van (beleids)actoren onderstreept: aandacht voor het proces en allen die daarbij een rol verdienen, luidt daarmee het devies. Wanneer de mate waarin de overheid slaagt strijdende partijen en met elkaar in botsing komende waarden tot een consensus te brengen een adequate maatstaf voor haar optreden vormt (Ringeling, 1993, p. 266), dan behoeft de relevantie van deze landelijke aanbevelingen geen nader betoog. De bemoeienis van de centrale overheid met het integratievraagstuk heeft bovendien een belangrijke symbolische waarde waarmee haar betrokkenheid en zorg ten aanzien van dit vraagstuk tot uitdrukking komt.

## 5.2 Aanbevelingen

De vraagstelling welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om verbeteringen te realiseren met betrekking tot - naar de maatstaven van de landelijke aanbevelingen afgemeten – effectief lokaal integratiebeleid, valt uit één in een drietal deelvragen.

De eerste deelvraag luidt: ***Welke aanbevelingen voor effectief integratiebeleid worden in het huidige landelijke integratiebeleid geformuleerd?*** In 3.3 is ingegaan op het huidige integratiebeleid. Geschetst is hoe de focus van dit beleid door de jaren heen is verschoven van minderheden naar individuen en van participatie van etnische minderheden naar gedeelde waarden en normen. Geschetst is ook dat in het begin van de negentiger jaren meer en meer nadrukkelijk het verband tussen integratie en criminaliteit werd gelegd. Daarmee kwam integratiebeleid in het teken te staan van preventiebeleid. Dit resulteerde in projecten gericht op het voorkomen van marginalisering en criminalisering van allochtone (Marokkaanse) jongeren. De projecten betreffen met name jongeren omdat de demografische opbouw van de allochtone populatie een brede basis van jongeren vertoont (met een meervoudige achterstand) en een sterke ondervertegenwoordiging van ouderen. Bovendien wijst onderzoek uit dat in overgrote mate jongeren in aanraking komen met justitie. De diverse evaluaties van deze projecten hebben geleid tot een aantal min of meer algemeen aanvaarde aanbevelingen voor het lokale integratiebeleid. De commissie Blok, belast met de parlementaire enquête naar de aanpak en resultaten van het integratiebeleid in de voorgaande 30 jaren, bevestigde in haar rapport van januari 2004 deze aanbevelingen. Belangrijkste aanbevelingen zijn de noodzaak tot gemeentelijke regievoering, het belang van een integrale aanpak, het voeren van specifiek beleid en het leveren van individueel maatwerk, de totstandkoming van een gesloten keten aan voorzieningen en participatie van doelgroepen bij zowel planvorming als uitvoering en tenslotte een structurele inbedding van activiteiten. Het kabinet heeft deze aanbevelingen grotendeels opgevolgd. Daarbij wordt speelruimte voor (“geen blauwdruk opleggen aan gemeenten”) en de verantwoordelijkheid van gemeenten benadrukt. Tenslotte wordt uitwisseling van “best practices” als groot goed aangemerkt. Het rapport van de commissie Blok formuleert bovendien als randvoorwaarden voor succesvolle integratie voldoende kennis van de Nederlandse taal, het onder voorwaarde van het leveren van een bijdrage aan het integratiebeleid verstrekken van subsidies aan zelforganisaties en het controleren van zelforganisaties op hun bereik.

De tweede deelvraag luidt: ***Hoe wordt dit beleid vertaald op lokaal niveau in de gemeenten Nijmegen, Dordrecht en***

### ***Enschede en welke verschillen ten opzichte van de landelijke aanbevelingen kunnen worden vastgesteld?***

Vertaling van het landelijke beleid komt bij twee gemeenten tot uitdrukking door het accent op acties gericht op het terugdringen van de sociaal-economische achterstand van allochtonen. Arbeidsparticipatie heeft bij die gemeenten verreweg de grootste prioriteit. Alle drie plannen van aanpak bevatten overigens acties om de kloof naar de arbeidsmarkt te overbruggen. Het terugdringen van de sociaal culturele achterstand heeft bij één gemeente prioriteit. Geconcludeerd kan worden dat binnen het landelijk raamwerk van aanbevelingen grote verschillen mogelijk zijn tussen de wijze waarop de gemeenten het landelijke beleid uitvoeren. De gemeenten Nijmegen en Enschede sluiten in dit kader aan bij het landelijke speerpunt gericht op het terugdringen van taalachterstand. Beide gemeenten bieden taalondersteuning in de vorm van een gesloten keten, d.w.z. aansluitend op de verschillende socialisatiefasen, t.w. vanaf het peuteronderwijs tot het voortgezet onderwijs. De gemeente Dordrecht zet meer in op maatschappelijke participatie door tal van interactieve projecten op sportief en cultureel gebied. Alle drie gemeenten leveren individueel maatwerk, zij het in beperkte mate. Alledrie gemeenten voeren specifiek beleid, dat wil zeggen op bepaalde nader aangeduide groepen gericht beleid. Overigens zijn dit praktisch geen etnische gedefinieerde groepen. Eén gemeente kondigt etnisch gedifferentieerd beleid aan in de nabije toekomst, terwijl de anderen op een enkel onderdeel of ten aanzien van een enkele etnische doelgroep een uitzondering maken. Aan specifiek op etnische doelgroepen gericht beleid is geen behoefte. Er prevaleert een themagerichte benadering. In dit licht bezien valt op dat de gemeentelijke regievoering bij twee gemeenten hoofdzakelijk verloopt via migrantenzelforganisaties met name via het instrument van subsidies. De gemeente Enschede moet dat instrument missen. De gemeenten Nijmegen en Dordrecht stellen conform de aanbevelingen van de commissie Blok voorwaarden aan de verstrekking van subsidies. De gemeente Dordrecht heeft hiertoe het subsidiebeleid aangepast. Ten aanzien van participatie in beleidsvorming en uitvoering spelen de contacten met de zelforganisaties ook een grote rol. De drie gemeenten controleren het bereik van de zelforganisaties door in alle gevallen ook rechtstreeks contact met leden van hun achterbannen te leggen. Overigens geschiedt dit ook door tal van activiteiten zoals via wijkgesprekken en debatten en moderne media zoals door toepassing van het internet. Alle gemeenten streven naar een integrale aanpak doordat elementen van integratiebeleid deel uitmaken van diverse programma's. De gemeente Nijmegen kent de meest vergaande variant doordat alle beleidsvoorstellen worden onderworpen aan een zogenaamde integratiecheck. De uitwisseling van "good practices" verloopt bij de drie gemeenten verschillend: van het uitsluitend leveren van input voor

andere gemeenten tot het brengen én halen van kennis en informatie.

De laatste deelvraag luidt: **Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om verbeteringen te realiseren met betrekking tot een - naar de maatstaven van landelijke aanbevelingen gemeten – effectief plan van aanpak.**

In paragraaf 5.1 is aangegeven dat aan de landelijke aanbevelingen als maatstaf voor evaluatie van het lokale integratiebeleid geen absolute waarde toekomt. Ten eerste omdat de centrale overheid voor de aanpak integratieproblematiek de arena van de gemeentelijke overheid de meest geschikte acht. In het beleid van de centrale overheid wordt dan ook veel vrijheid voor de concrete invulling van voornoemde aanpak aan de gemeenten gegund. Ten tweede omdat enkele aanbevelingen begrippen bevatten die inherent aan het karakter van het overheidsoptreden niet als absolute waarden voor lokaal beleid en de evaluatie daarvan kunnen worden opgevat. Begrippen als integraliteit en coördinatie van beleid zijn daar bij uitstek voorbeelden van. Ten derde omdat de landelijke aanbevelingen niet alleen of wellicht zelfs niet op de eerste plaats een inhoudelijk sturende functie hebben maar met name ook een symbolische waarde vertegenwoordigen. Rode draad in zowel landelijke aanbevelingen als in het gemeentelijke beleid in de drie vergeleken gemeenten is de aandacht en zorg voor het proces en allen die daarbij een rol verdienen. De hieronder geformuleerde aanbevelingen zijn hoofdzakelijk gericht op verbetering daarvan. Op een aantal terreinen vindt het landelijk geformuleerde beleid draagvlak bij alle drie gemeenten. Te denken valt aan acties ter terugdringing van de sociaal economische achterstand, de regiefunctie via de zelforganisatie, het interactieve beleid door middel van participatie, het bieden van (taal)onderwijsondersteuning en de structurele inbedding van acties. Ten aanzien van andere aspecten is dit veel minder het geval. Het leveren van individueel maatwerk wordt in mindere mate gedragen. Alhoewel alle gemeenten veel etnische groeperingen herbergen is er geen sprake van op etnische groepen afgestemd specifiek beleid. De gemeente Dordrecht vormt een uitzondering door het specifieke beleid rondom de Antillianen-problematiek. Wel wordt door alle drie gemeenten specifiek beleid gevoerd voor groepen zoals allochtone vrouwen, jongeren en leerlingen. Onvoldoende duidelijk wordt waarom een meer specifieke benadering niet ook voor andere etnische groeperingen te rechtvaardigen zou kunnen zijn. Expertisevergroting over de cultuur, afkomst en historie van de Marokkanen in Nijmegen was in eerdere beleidsvoornemens een randvoorwaarde om maatwerk ten aanzien van deze groepering te kunnen leveren. Er zijn meer voorbeelden waarin duidelijk wordt dat dit niet zonder meer als niet noodzakelijk kan worden afgedaan. In Enschede wordt geconstateerd dat de studiekeuze



van allochtone jongeren in mindere mate samenhangt met competenties of interesses maar wel eens cultureel bepaald en met zaken als aanzien te maken zou kunnen hebben. Investeren in kennis hierover lijkt daarom van belang. Gemeenten zijn blijkens de plannen van aanpak veelal “brengers” van informatie en kennis van de Nederlandse cultuur en vergaren in het algemeen minder zelf expertise en kennis ten aanzien van de andere culturen. De drie gemeenten kiezen formeel het uitgangspunt dat algemeen geformuleerd beleid, dat wil zeggen niet op etnische groepen gericht specifiek beleid, volstaat. Overigens laat dit onverlet dat ten aanzien van tal van andere groepen (bijv. allochtone vrouwen, leerlingen, werklozen) wel specifiek beleid wordt gevoerd. Ten aanzien van de Marokkaanse populatie is geen sprake van het voeren van specifiek beleid. Mogelijk speelt het beroep dat gedaan wordt op de zelforganisaties voor het contact met de allochtone achterbannen hierbij een rol. Een afdoende verklaring kan dit niet leveren aangezien alle drie gemeenten er waarde aan hechten zelf in contact te blijven met leden van de resp. achterbannen. Tegelijkertijd zijn de verschillen in de positie van de verschillende allochtone populaties op tal van gebieden zodanig, dat specifiek beleid niet als zonder meer overbodig van de hand kan worden gewezen.

De verschillen tussen de vele etnische groeperingen komen op de eerste plaats tot uitdrukking in de taal. Het terugdringen van de achterstand ten aanzien van de Nederlandse taal vormt daarmee voor alle gemeenten een belangrijk speerpunt. Tegelijkertijd wordt onvoldoende duidelijk of die groepen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn wel hun stem kunnen laten doorklinken in het proces van interactieve beleidsvorming. Het proces van interactief beleid voorziet niet vaak in het ook benaderen van de allochtone bevolking in de moedertaal. Soms wordt door een steekproef onder de allochtone bevolking onderzocht wat het bereik van het interactieve beleid onder de allochtone bevolking is geweest. Niet duidelijk is of deze steekproef ook voorziet in een beeld van hen die de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. Vertegenwoordiging gaat ten aanzien van deze groepen in dat geval uitsluitend via de zelforganisaties. Er wordt in het algemeen geen specifiek beleid gevoerd ten aanzien van etnische groeperingen. Dit blijkt onder meer uit het ongedifferentieerd benaderen van ook het allochtone deel van de bevolking dat de Nederlandse taal onvoldoende machtig is. De vraag is of daardoor draagvlak voor het besluitvormingsproces niet onder druk komt te staan.

Aanbeveling 1: wanneer specifiek beleid en waarom.

Aanbevelingswaardig is het inzichtelijk te maken waarom soms specifiek beleid wel noodzakelijk wordt geacht maar over het algemeen niet. Wijzigingen ten aanzien van eerdere

beleidsuitgangspunten dienen in dit kader te worden geanalyseerd en expliciet onderbouwd. Aandacht zou moeten worden besteed aan dat deel van de allochtone bevolking dat de Nederlandse taal onvoldoende machtig is, bijvoorbeeld door het bereik te controleren door middel van een steekproef in de eigen taal.

Participatie op tal van vlakken, werk, vrije tijd en bestuur, is een speerpunt in het rijksbeleid en komt in de plannen van aanpak van alle drie gemeenten uitvoerig aan de orde. Minder transparant is op welke wijze de input van allochtonen daadwerkelijk heeft geleid tot aanpassing van gemeentelijk beleid. Het concreet aangeven kan er toe bijdragen dat er een groeiend besef bestaat bij allochtonen van het belang om te participeren.

Aanbeveling 2: concrete invloed allochtonen.

Aanbevelingswaardig is concreet aan te geven op welke wijze input van allochtonen heeft geleid tot aanpassing van gemeentelijk beleid.

Opvallend is dat de uitwisseling van good practices bij verschillende van de drie gemeenten tamelijk onderbelicht is, althans niet optimaal benut wordt. Met name de onderlinge uitwisseling en het beschikbaar stellen van bevindingen vindt niet bij alle drie gemeenten plaats. Dit is een belangrijk speerpunt. Door de informatie-uitwisseling kan er een versneld leerproces ontstaan. Bijvoorbeeld over het opzetten van een gesloten keten aan voorzieningen. Of over het leveren van maatwerk en in dat kader het uitwisselen van specifieke kennis over de wijze waarop de toegankelijkheid van instellingen voor allochtonen kan worden gemeten. Het Kenniscentrum Grote Steden zou bij de uitwisseling van good practices als gemeenschappelijke en openbaar toegankelijke kennisbank standaard moeten worden benut. Van de 3 gemeenten is er één gemeente die dit centrum heeft benut voor het in kaart brengen van het eigen proces en het op die wijze delen van informatie met derden.

Aanbeveling 3: good practices

Aan te bevelen valt in het algemeen meer 'good practices' uit te wisselen tussen gemeenten onderling en ook het faciliteren van uitwisseling van ervaringen tussen onder de gemeentelijke regie vallende organisaties. Het openbaar en toegankelijk maken van deze ervaringen vormt daarbij een belangrijk aandachtspunt. Het Kenniscentrum Grote Steden vervult in dit kader een archieffunctie waar gebruik van zou kunnen worden gemaakt. Onderzoek verdient of informatie-uitwisseling via andere lijnen plaatsvindt en of dit in de weg staat aan een brede uitwisseling.

Bij alle drie gemeenten maken elementen van het actieprogramma integratie deel uit van andere programma's. In zoverre staat het beleidsthema integratie niet geheel los van de andere

beleidsvelden zodat een zekere integrale aanpak geborgd wordt. Wel is dit min of meer een éénrichtingsverkeer namelijk vanuit het programma integratie. Eén stap verder gaat de gemeente Nijmegen die ook op los van de specifieke actiepunten m.b.t. integratie, een integratiecheck doorvoert op alle beleidsvoorstellen.

Zowel structurele inbedding als een integrale aanpak worden op deze wijze bevorderd. Immers door een structurele integratiecheck wordt bij ieder beleidsvoorstel ook het integratiebelang afgezet tegen alle andere belangen. Al te grote verwachtingen passen echter niet bij het streven naar een integrale aanpak omdat dit inherent strijdig is aan de politieke verschillen van inzicht die het overheidsoptreden omgeven.

**Aanbeveling 4: integrale aanpak**  
Aanbevelingswaardig is het invoeren van structurele integratiecheck op elk beleidsvoorstel.

In de praktijk is gebleken dat een nulmeting mogelijk de focus van het plan van aanpak kan verleggen naar vooral meetbare aspecten van het integratievraagstuk. Het gevolg hiervan is dat in die gevallen dat de relatie tussen beleid en effecten op de korte termijn, moeilijk vast te stellen is, het (politiek) draagvlak voor dit beleid niet aanwezig is. Anderzijds kan de discussie over de meetbaarheid van effecten bewust gehanteerd worden om de focus van het beleid te verleggen. Interpretatie van de resultaten van de nulmeting blijkt veelal sowieso niet zonder nadere politieke debatten en enquêtes mogelijk. Dit leidt tot de aanbeveling tot herbezinning op de functie en het effect van de nulmeting als een instrument van absolute waarde.

**Aanbeveling 5: nulmeting**  
De gemeenten doen er goed aan zich te bezinnen op functie en het effect van nulmetingen als instrument van absolute waarde.

Niet in alle gevallen is duidelijk op welke wijze en in welke mate er sprake is van een gesloten keten van voorzieningen. Veelal zijn er tal van taalondersteunende voorzieningen die aansluiten bij de verschillende socialisatiefasen behorend bij peuteronderwijs tot voortgezet onderwijs. Een meer gerichte verantwoording van deze gesloten keten zou beter inzichtelijk maken waarom voor bepaalde voorzieningen is gekozen en waarom voor andere niet. Eventuele blinde vlekken worden dan zichtbaar.

**Aanbeveling 6: is er een gesloten ketenaanpak**  
Een betere verantwoording van de keuze voor bepaalde voorzieningen zou inzichtelijker maken of en in welke mate er sprake is van een gesloten ketenaanpak.

## Bijlagen

a. Tekst motie aangenomen in de vergadering van de gemeenteraad van Nijmegen van 14 november 2002

### **Motie: Deltaplan voor integratie**

1e indiener H. van Hooft jr. (SP)

De gemeenteraad bijeen op 13 en 14 november, overwegende dat:

- een betere integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving noodzakelijk is om een tweedeling langs etnische lijnen tegen te gaan;
- het ontstaan van witte en zwarte wijken een succesvolle integratie in de weg staat;
- het ontstaan van witte en zwarte scholen een succesvolle integratie in de weg staat;
- gebrek aan integratie leidt tot taalachterstand;
- taalachterstand in basisonderwijs vaak leidt tot leerachterstand en tot nog grotere achterstand in het vervolgonderwijs;
- gebrek aan perspectief via een schoolcarrière een grotere kans geeft op schooluitval en criminaliteit;
- het ontbreken van voldoende startkwalificatie (onderwijs) voor de arbeidsmarkt leidt tot verhoogde kans op werkloosheid;
- het niet hebben van werk leidt tot gebrek aan inkomen en maatschappelijke participatie;
- succesvolle integratie vooral plaatsvindt door actieve contacten op het werk, bij de sportclub, bij de bakker om de hoek, met de burens, op school, in wijkcentra, bij buurtvereniging, etcetera;

Draagt het college op:

1. een Deltaplan voor integratie te ontwikkelen met daarin tenminste de volgende doelstellingen:

- a. het tegengaan van witte en zwarte wijken
- b. het tegengaan van witte en zwarte scholen
- c. het wegwerken van alle taalachterstand
- d. het tegengaan van leerachterstanden
- e. het tegengaan van schooluitval
- f. het verminderen van werkloosheid
- g. het bevorderen van deelname en actieve betrokkenheid van allochtonen bij het wijkleven (dwz sportclubs, scholen, activiteiten in het wijkcentrum, buurtverenigingen, buurtfeesten, etcetera).

2. een integratie-monitor te ontwikkelen waarmee het succes van het beleid kan worden getoetst.

Voor : PvdA, SP, GL

## b. Vragenlijst Nijmegen

Op 24 januari 2007 heb ik gesproken met mevrouw S. Ruta, projectleider Integratie en Emancipatie, werkzaam bij de gemeente Nijmegen. Richtlijn voor het gesprek was de vragenlijst geënt op de bovenvermelde bevindingen. Hieronder volgt een beknopt verslag van gestelde vragen en geleverde antwoorden.

### Vraag 1.

Ten aanzien van de verkenning van de problematiek in maart 2000 (Marokkanen in Nijmegen, een verkenning van de problematiek), lijkt het actieplan Multicultureel Beleid (MCB) een accentverschuiving te hebben ondergaan. Het aandachtspunt "cultuurverschil, cultuurconflict met de ouders en het verhogen van expertise samen met de Marokkaanse samenleving lijkt naar de achtergrond te zijn verdwenen. Is dit te verklaren?

*In het actieplan MCB heeft inderdaad deze accentverschuiving plaatsgevonden. Twee redenen kunnen daarvoor worden gegeven. Ten eerste werd er in het actieplan MCB veel waarde gehecht aan zo meetbaar mogelijke acties. Ten tweede bleek er onvoldoende politiek draagvlak te bestaan om overeenstemming te bereiken over acties in de culturele sfeer.*

### Vraag 2.

Wat is het belang van de verrichte nulmeting voor de totstandkoming van het actieplan speerpunten MCB?

*Door het hanteren van de nulmeting is de focus verschoven naar vooral effectief te meten doelstellingen en daarop gerichte acties. Momenteel is men druk bezig met het verrichten van een eerste meting.*

### Vraag 3.

Deze nulmeting heeft geleid tot een checklist MCB die in 7 wijkgesprekken is benut. Hoe is deze nulmeting tot stand gekomen?

*De gegevens zijn verzameld via zogenaamde stads- en wijkmonitoren. Dit is geschied door middel van huisbezoeken waarbij een groot aantal onderwerpen wordt besproken aan de hand van vragenlijsten. Dit resulteert in zogenaamde wijkprofielen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de jeugdmonitor 10-18 jarigen en gegevens beschikbaar bij het CWI. De onderzoeksprocedure is besproken in de gemeenteraad. Sturing aan de voorkant van het proces is geschied door een ambtelijke begeleidingsgroep. De vragenlijst wordt vastgesteld door het college op basis van de behoefte van de gemeenteraad.*

Vraag 4.

Zijn de wijkgesprekken primair georganiseerd om een indruk te krijgen wat er leeft onder de bevolking? Hoe is daarbij de input van de allochtone etnische groeperingen gewaarborgd? Ook gelet op de gesignaleerde taalachterstand. Wat is het effect van de expertmeetings geweest op de resultaten van de wijkgesprekken?

*De wijkgesprekken zijn inderdaad georganiseerd om een indruk te krijgen wat er leeft onder de bevolking. Zij vormden een extra controle, als het ware een kwalitatieve check op het proces. De input van allochtonen is verkregen door inschakeling van zogenaamde sleutelfiguren. Dit zijn personen die geacht worden de gemeenschap te vertegenwoordigen. Input is ook verkregen via o.m. welzijnswerkers, wijkagenten en huisartsen. Last but not least is input ook verkregen via intermediaire organisaties. Het effect van de expertmeetings op de resultaten van de wijkgesprekken was dat de problematiek nog eens goed onder de aandacht is gebracht.*

Vraag 5.

Opvallend is dat na behandeling in B&W het element “ontmoeting in de wijk” is toegevoegd aan de speerpunten. Waarom is dit niet eerder aan het lijstje toegevoegd?

*Daar is geen direct aanwijsbare reden voor. Overigens heeft dit element niet heel veel aan inhoud toegevoegd.*

Vraag 6.

Aandachtspunten/vragen in het kader van landelijke beleidsaanbevelingen

a. hoe is de input van allochtonen in alle schakels van beleidsvorming gewaarborgd;

*Door middel van allochtone organisaties. Er wordt veel subsidie verstrekt aan allochtone zelforganisaties. Aan deze subsidies worden voorwaarden verbonden zoals het organiseren van bepaalde themabijeenkomsten. Aan grote gesubsidieerde instellingen wordt de instelling van een cliëntenraad als vereiste voor subsidieverlening verbonden. Door middel van de “adviescommissie allochtonen”. Deze commissie brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan B&W over het gevoerde beleid. In geval van afzonderlijke beleidsvoorstellen volgt een traject waarbij allochtonen in de wijken worden benaderd.*

b. hoe is het proces van beleidsvorming tot stand gekomen (selectie stakeholders etc);

*Belangrijk element van het proces van beleidsvorming is de themagewijze benadering door het voeren wijkgesprekken op verschillende relevante locaties. Wanneer bijv. het thema*

*sportdeelname van allochtonen aan de orde komt vinden de gesprekken plaats in de lokale sportvereniging of het clubhuis.*

c. is er een doelgroepgerichte aanpak;

*De laatste tijd neemt de aandacht voor het leveren van maatwerk meer en meer toe. Dit hangt ermee samen dat het aantal groepen allochtonen/vluchtelingen toeneemt. Maatwerk – en dus een doelgroepgerichte benadering – komt nog niet tot uitdrukking in het huidige beleid.*

d. is er sprake van het vorm te geven van beleid “samen met”, vraaggerichtheid, dialoog en participatie;

*Dit komt tot uitdrukking in het aanspreken van allochtonen op hun eigen inbreng. Bovendien komt het “samen met” tot uitdrukking in de input van intermediaire organisaties. Ook via cliëntenparticipatie van diverse instellingen geschiedt dit.*

e. hoe worden doelgroepen bij de prilste voorbereiding van beleid betrokken;

*Verwezen wordt naar voorgaande antwoorden onder a-d.*

f. is er sprake van uitwisseling van “good practices”;

*Nog niet zozeer.*

g. is er sprake van een instrument waarmee instellingen kunnen worden doorgelicht op toegankelijkheid voor allochtonen;

*Er zal in de toekomst wel een onderzoek worden gestart naar de interculturalisatie van instellingen.*

h. hoe komt de regierol van de gemeente tot uitdrukking;

*Er is sprake van een soort “integratiecheck” ook bij andere beleidsvelden. Vanuit de programmasturing wordt getracht ook op de andere domeinen “integratiedenken” te bevorderen. Dit leidt tot meer aandacht hiervoor vanuit de andere portefeuilles.*

i. hoe komt de structurele inbedding van activiteiten tot uitdrukking.

*Verwezen wordt naar het antwoord onder h.*

### c. Vragenlijst Dordrecht

Op 15 maart 2007 heb ik gesproken met de heer S.A. Ramkhelawan, strategisch beleidsmedewerker integratie werkzaam bij de gemeente Dordrecht. Richtlijn voor het gesprek was de vragenlijst geënt op de bovenvermelde bevindingen. Hieronder volgt beknopt verslag van gestelde vragen en geleverde antwoorden.

#### Vraag 1.

Zijn de rondetafelgesprekken primair georganiseerd om een indruk te krijgen wat er leeft onder de bevolking?

*Ja, maar niet alleen. De rondetafelgesprekken zijn voorafgegaan door de startconferentie voorgezeten door de burgemeester van Dordrecht. De rondetafelgesprekken zijn gevoerd over 8 thema's en hadden mede als doelstelling het inventariseren en selecteren van stakeholders. Maar er is meer georganiseerd om het gesprek met de stad aan te gaan en gevoel te krijgen bij wat er leeft onder de bevolking. Een voorbeeld daarvan is de "integratie-estafette". Hierin werd een persoon in een column aan het woord gelaten over het thema integratie en mocht daarna het "woord" geven aan een andere persoon die vervolgens het "stokje" door kon geven aan een derde persoon enz. Burgers konden reageren op stellingen op het internet en in contact komen met de gemeenteraad via een website "vertel het de raad". De zogenaamde "integratieadviesraad" is gehoord. Tenslotte is er een slotdebat gehouden.*

#### Vraag 2.

Hoe is daarbij de input van de allochtone groeperingen gewaarborgd mede gelet op het streven burgers te betrekken die normaliter niet gehoord worden in het proces van beleidsvorming.

*Dit is gebeurd met behulp van de zelforganisaties. Maar niet alleen via deze organisaties. Ook door andere betrokkenen uit te nodigen om input te leveren zoals wijkambtenaren en actieve ouders. Via de zogenaamde sneeuwbaaleffectmethode groeit het bereik aan mensen die een bijdrage en input kunnen leveren aan de beleidsvorming. Dit komt overeen met het streven van het gemeentebestuur Dordrecht naar een blijvende dialoog met de mensen in de stad. Ook is rechtstreeks contact gelegd met mensen uit de achterbannen van de zelforganisaties. Deze laatste zijn immers vaak traditioneel etnisch zijn georganiseerd en blijft hun bereik beperkt. Er is sprake van een zoekproces naar nieuwe netwerken in de stad. Deze benadering illustreert de themagerichte in tegenstelling tot de doelgroepgerichte benadering.*



Vraag 3.

Ten tijde van het uitvoeringsprogramma integratie en interculturalisatie (juni 2004) was (nog) geen nulmeting voor handen. In december 2005 is deze nulmeting vastgesteld in de vorm van de Integratiemonitor Dordrecht 2005. Hoe verhouden de resultaten uit deze nulmeting zich tot de resultaten uit de rondetafelgesprekken?

*De integratiemonitor betreft een cijfermatig overzicht. Het streven is om continue in gesprek te blijven met de stad. De interpretatie van de cijfers uit de integratiemonitor is in het verlengde van dit streven gebeurd nadat een uitgebreide dialoog met de stad is gehouden in de vorm van 3 panelgesprekken. Op de panelgesprekken wordt bij vraag 4 nader ingegaan.*

Vraag 4.

Tot welke bijstellingen van het uitvoeringsprogramma integratie en interculturalisatie hebben de resultaten van de Integratiemonitor Dordrecht 2005 geleid?

*Het gesprek met de inwoners is een continue proces. De gegevens uit de integratiemonitor waren een prima aanleiding om met de inwoners daarover het gesprek aan te gaan. Dit is gebeurd in 3 panelgesprekken over de thema's: economische achterstand, de sociale samenhang waaronder participatie en de positie van allochtone vrouwen. In november 2006 volgde op deze gesprekken een slotmanifestatie in de vorm van een stedelijke bijeenkomst met als doel bewustwording op gang te brengen ten aanzien van de vele activiteiten die worden georganiseerd en een beursvloerbijeenkomst waarbij alle raadsfracties met elkaar in debat gingen. Deze aanpak heeft geleid tot het terugbrengen van een enorme diversiteit in het integratiebeleid tot 7 aandachtsvelden.*

Vraag 5.

In de Integratiemonitor Dordrecht 2005 worden diverse etnische groeperingen onderscheiden en is er ook sprake van het enquêteren van diverse etnische groeperingen. Hoe wordt deze gedifferentieerde aanpak vertaald in het uitvoeringsprogramma integratie en interculturalisatie?

*Van belang is contact met de samenleving, met veranderingen in houding en gedrag, te komen tot een vraaggerichte benadering samen met organisaties en de bereidheid bij elkaar in de keuken te kijken. In Dordrecht is er behoudens apart Antillianenbeleid<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> De problematiek rondom de Antillianen rechtvaardigt een specifiek op deze doelgroep gericht beleid. Daaraan liggen o.m. de specifieke immigratiegeschiedenis en de hoge werkloosheid/uitkeringsafhankelijkheid aan ten grondslag.

*niet gekozen voor een doelgroepgerichte benadering maar voor een themagerichte benadering.*

Vraag 6.

Als instrumenten voor het voeren van ketenregie wordt het subsidie-instrument ten aanzien van zelforganisaties genoemd. De effectiviteit van dit instrument maakt geen onderdeel uit van de Integratiemonitor Dordrecht 2005. Waarom?

*De gemeente zet in op het ontwikkelen van netwerken om krachten te mobiliseren ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid. Het subsidiebeleid is aangepast om te kunnen faciliteren veel meer themagericht bezig te zijn.*

Vraag 7.

De voorbeeldfunctie van de gemeente in de rol van werkgever en opdrachtgever maakt geen onderdeel uit van de Integratiemonitor Dordrecht 2005. Waarom?

*De gemeente heeft een leernetwerk interculturalisatie tot standgebracht. Daarnaast is er aangehaakt bij een landelijk initiatief van Actis (de koepelorganisatie zorg) en wordt er ingezet op interculturalisatie van de ouderenzorg. Dit laatste zal in de loop van 2007 nader worden uitgewerkt.*

*De voorbeeldfunctie van de gemeente in dit kader, bijv. tot uitdrukking komend in op interculturalisatie gericht stagebeleid, is van groot belang voor de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur. Ook op de lange termijn zullen de complexe vraagstukken in de samenleving alleen goed te adresseren zijn wanneer in het personeelsbeleid van de gemeente een zekere afspiegeling van de samenleving tot uitdrukking komt. In 2004 ligt het percentage allochtonen werkzaam bij de gemeente op zo'n 10 %. De doelstellingen in de komende jaren liggen vast in de meerjarenbeleidsplan.*

Vraag 8.

Is er aandacht voor het bereiken van een gesloten keten van voorzieningen?

*Als voorbeeld kan de pilot radicalisering worden genoemd. Alle partijen zijn daarbij om tafel uitgenodigd; de politie, jongerenwerk, beleidsmedewerkers veiligheid etc. Op die wijze is er een diagnose gesteld. Er is dus sprake van een gesloten keten van expertises.*

Vraag 9.

Aandachtspunten/vragen in het kader van landelijke beleidsaanbevelingen

- a. hoe is de input van allochtonen in alle schakels van beleidsvorming gewaarborgd;

*Door middel van het continue gesprek met de inwoners van de stad via zelforganisaties maar ook direct contact met achterbannen, maatschappelijke instellingen en andere stakeholders.*

- b. hoe is het proces van beleidsvorming tot standgekomen (selectie stakeholders etc);

*De selectie van stakeholders is tot stand gekomen via de rondetafelgesprekken, de integratie-estafette, de sneeuwbalmethode en via het internet.*

- c. is er een doelgroepgerichte aanpak;

*Er is – behoudens ten aanzien van Antillianen – geen doelgroepgerichte aanpak. Er is een themagerichte benadering. Wel wordt er gestreefd naar diversiteitsbeleid. Dit vindt zijn oorsprong in drie vertrekpunten van redeneren zoals deze elk voor zich een fase in het integratiebeleid vertegenwoordigen. Het betreft de begrippen “deficitiet”, “discriminatie” en “differentie”. Het eerste begrip heeft betrekking op de tekortkomingen, de achterstand van allochtonen in het kader van integratie, het begrip discriminatie heeft betrekking op de achterstand in behandeling door autochtonen waar allochtonen mee geconfronteerd worden. Het derde begrip is als het ware de resultante van beide eerste begrippen. Dit leidt tot een gediversifieerde benadering.*

- d. is er sprake van het vorm te geven van beleid “samen met”, vraaggerichtheid, dialoog en participatie;

*Ja , dit geschiedt door het betrekken van alle stakeholders bij de beleidsvorming en ook continue in gesprek blijven met de inwoners van Dordrecht. De door Dordrecht gevolgde procedure van interactief beleid is beschreven door het Kenniscentrum grote steden.*

- e. hoe worden doelgroepen bij de prilste voorbereiding van beleid betrokken;

*Door de procedure zoals hierboven beschreven.*

- f. is er sprake van uitwisseling van “good practices”;

*Dordrecht draagt bij aan de uitwisseling van “good practices” door de beschrijving van het gevolgde interactieve proces door het Kenniscentrum grote steden. Daarnaast zijn er bijeenkomsten georganiseerd door de gemeente waarin zelforganisaties bij elkaar*

*in de keuken konden kijken en van vernieuwende initiatieven kennis konden nemen. Aangekondigd is een weblogdatabase met daarin standaardformats voor initiatieven. Door middel van deze database kan onderwerpsgewijs worden gezocht op eerdere “good practices”. Een en ander zal leiden tot het uitreiken van een stimuleringsprijs m.b.t. integratie-activiteiten.*

- g. is er sprake van een instrument waarmee instellingen kunnen worden doorgelicht op toegankelijkheid voor allochtonen;

*De gemeente Dordrecht heeft dat niet, maar Forum en TNO hebben een dergelijk instrument wel ontwikkeld.*

- h. hoe komt de regierol van de gemeente tot uitdrukking;

*Deze wordt zichtbaar door het subsidie-instrument, het feit dat alle portefeuillehouders medeverantwoordelijk en actief betrokken zijn bij de diverse onderdelen van het integratiebeleid. Als voorbeeld kan genoemd worden een manifestatie voor allochtone Turkse ondernemers. Deze manifestatie is geopend door de wethouder economische zaken.*

- i. hoe komt de structurele inbedding van activiteiten tot uitdrukking.

*Deze komt tot uitdrukking doordat het integratiebeleid mede via andere programma's, beleidsvelden en portefeuillehouders gerealiseerd wordt. Er is één coördinerend wethouder, maar bij de andere wethouders is men wel agenderend bezig.*

#### d. Vragenlijst Enschede

Op 25 januari 2007 heb ik gesproken met mevrouw C. de Vries, adviseur Zorg, Welzijn en Integratie, werkzaam bij de gemeente Enschede. Richtlijn voor het gesprek is de vragenlijst geënt op de bovenvermelde bevindingen. Hieronder volgt beknopt verslag van gestelde vragen en geleverde antwoorden.

Vraag 1.

Wat is de omvang van de populatie van Marokkanen in Enschede? Is deze populatie groeiend of dalend?

*De populatie bedraagt zo'n 3000 personen. De populatie is niet sterk groeiend.*

Vraag 2.

Is er sprake van een verrichte nulmeting voor de voorbereiding van het "beleidskader integratie"?

*De in 2006 gehouden wijkveiligheidscans worden als nulmeting gebruikt.*

Vraag 3.

Hoe wordt de kloof overbrugd tussen aan de ene kant de opvatting van allochtonen minder te hechten aan sociale participatie en aan de andere kant het lage niveau van inburgering dat een belemmering vormt voor arbeidsparticipatie.

*In het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers gebeurt dit door in te zetten op mensen met opvoedende taken, nl. Marokkaanse vrouwen. Hierbij wordt dicht aangesloten bij de leefwereld van vrouwen. Inzet is ervoor te zorgen dat mensen hun huis uitkomen en onderdeel worden van de Enschedese samenleving.*

Vraag 4.

Hoofdzakelijk wordt als leidraad het onderscheid "allochtonen en autochtonen" gehanteerd. In het verlengde hiervan wordt het uitgangspunt gehanteerd "algemeen beleid waar het kan, specifiek beleid waar het moet". Streven is daarbij het bereiken van een zo groot mogelijke groep. Wordt dit streven bereikt door een algemene aanpak?

*In de programmabegroting wordt het integratiebeleid in 2 zinnen weergegeven. Alle overige punten worden in de overige programma's verwerkt. Specifiek beleid vormt maar een klein onderdeel van het integratiebeleid. De verklaring daarvoor is dat de behoeften en wensen van de diverse etnische groeperingen niet veel verschillen. De specifieke culturele achtergrond van*

*bijvoorbeeld Marokkanen afkomstig uit het RIF-gebergte wordt als weinig relevant gezien voor de huidige problematiek.*

Vraag 5.

Een belangrijk uitgangspunt in het rijksbeleid is het leveren van maatwerk (het rekening houden met culturele eigenheid en identiteit als belangrijke variabele). Staat het vasthouden aan algemeen beleid niet op gespannen voet met dit uitgangspunt?

*Verwezen wordt naar het antwoord onder 4.*

Vraag 6.

Is het verband tussen hoge schooluitval en verkeerde studiekeuzes cultuurgebonden?

*Dit betreft een landelijk probleem. De studiekeuze wordt in de Marokkaanse cultuur bepaald door verwachte status en geld en niet door andere overwegingen.*

Vraag 7.

Zijn de stadsgesprekken primair georganiseerd om een indruk te krijgen wat er leeft onder de bevolking?

Hoe is daarbij de input van de allochtone etnische groeperingen gewaarborgd gelet op de opheffing van ESOA (platvorm migrantenorganisaties)? Ook gelet op de gesignaleerde taalachterstand.

*Nee, deze gesprekken zijn georganiseerd als voorbereiding van het opzetten van een nieuwe nota en dus primair bedoeld om prioriteiten te stellen. De input van allochtone etnische groeperingen is gewaarborgd door de betrokkenheid van zelforganisaties. Binnen de besturen van deze organisaties heeft een wisseling van de wacht plaatsgevonden: jongere generaties zijn opgestaan. De banden met deze organisaties zijn aangetrokken. De besturen bestaan nu uit jong en hoog opgeleide allochtonen die kunnen rekenen op gezag bij de achterbannen. Er zal overigens altijd een groep bestaan die de gemeente niet in beeld heeft. Aangezien deze organisaties weinig subsidies ontvangen is het ontbreken van een sturingsmechanisme via de subsidielij wel een gemis. Er is sprake van een interne gerichtheid. De ESOA is opgeheven omdat dit platvorm onvoldoende gehoor kreeg bij het gemeentebestuur.*

Vraag 8.

Waarom is de adviesraad Integratiebeleid Enschede opgeheven?

*Er was sprake van een gebrekkige vertegenwoordiging van de achterban. Daardoor kon de adviesraad onvoldoende als gesprekspartner functioneren.*

Vraag 9.

Aandachtspunten/vragen in het kader van landelijke beleidsaanbevelingen

- a. hoe is de input van allochtonen in alle schakels van beleidsvorming gewaarborgd;

*Voordat voorstellen in de besluitvormingsfase raken worden ze onder meer op thema-avonden besproken met zelforganisaties.*

- b. hoe is het proces van beleidsvorming tot standgekomen (selectie stakeholders etc);

*Er is sprake van 3 rondes van gesprekken. De eerste ronde betrof gesprekken met allochtonen. De tweede ronde betrof gesprekken in deelgemeenten, de derde ronde met jongeren. Er is tijdens de gesprekken niet getolkt of vertaald. Er was een groepsgewijze benadering, vanuit een oogpunt "wie zet je bij elkaar".*

- c. is er een doelgroepgerichte aanpak;

*Er ligt geen accent op een doelgroepgerichte aanpak.*

- d. is er sprake van het vorm te geven van beleid "samen met", vraaggerichtheid, dialoog en participatie;

*Verwezen wordt naar het antwoord onder 9a.*

- e. hoe worden doelgroepen bij de prilste voorbereiding van beleid betrokken;

*Verwezen wordt naar het antwoord onder 9a.*

- f. is er sprake van uitwisseling van "good practices";

*Er zijn uitwisselingsprojecten opgestart met Zweden en met het Múnsterland op het gebied van onderwerpen op het gebied van integratie zoals herstructurering van wijken en taalverwerving door allochtone jeugd.*

- g. is er sprake van een instrument waarmee instellingen kunnen worden doorgelicht op toegankelijkheid voor allochtonen;

*Dit is één van de actiepunten waarop de komende jaren extra zal worden ingezet. Daarbij zullen "best practices" als leidraad worden gebruikt. De toegankelijkheid van de zorg is één van de onderwerpen die in dit kader aandacht verdienen. Het streven is daarbij dat het klanten bestand een afspiegeling vormt van de maatschappij.*

h. hoe komt de regierol van de gemeente tot uitdrukking;

*Dit komt tot uitdrukking door uitwerking van de verschillende deelaspecten in het gemeentebeleid. Integratiebeleid wordt gekenmerkt door afhankelijkheid van de inzet van derden. De regierol van de gemeente komt tot uitdrukking door het samenbrengen van mensen, het overtuigen om wederzijdse belangen te dienen en kansen te benutten. Daarnaast functioneert de gemeente als aanjager en bewaker van beleidsdoelstellingen. Zoals gezegd is het ontbreken van sturingsmechanismen via de subsidie lijn een gemis voor de regievoering.*

i. hoe komt de structurele inbedding van activiteiten tot uitdrukking.

*Onderdelen van het plan van aanpak zijn ingebed in andere beleidsvelden. Voorbeelden van die andere beleidsvelden zijn het evenementenbeleid en het inburgeringsbeleid in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers.*



## e. Overzicht actiepunten

Speerpunt	Actiepunt	Nijmegen	Dordrecht	Enschede
Inburgering	Opstellen individueel c.v. inburgeraar	X		
	Toetsen elders verworven competenties	X		
	Kansenverbetering hoogopgeleiden	X		
	Sociale activering d.m.v. vrijwilligerswerk	X		
	Reintegratie en inburgeringcursussen voor vrouwen	X		
	Overname inburgeringverplichting na werkaanvaarding	X		
	Cursusaanbod inburgering		X	
Onderwijs	Opvoedingsondersteuning	X <sup>19</sup>	X <sup>20</sup>	
	Vergroten ouderbetrokkenheid bij school / taallessen	X	X	
	Bevorderen spreiding basisscholen en schoolpopulaties	X		
	Dialog met scholen over deskundigheidsbevordering	X		
	Intensivering peuterspeelzalen	X		
	Intensivering voorschoolse taallessen	X		
	Kennisbank taalachterstand voor en door scholen			X
	Taalactiviteiten peuterschool			X
	Taalactiviteiten basisschool	X		
	Taalactiviteiten in speciaal daartoe ingestelde schakelklassen			X
	Terugdringen taalachterstand voorafgaand aan HAVO/VWO			X
	Verbetering lesmethoden op de peuterschool			X
	Verbetering lesmethoden op de basisschool	X		X
	Begeleiding en opvoedondersteuning asielzoekers basisschool	X		
	Extra inzet leerplicht voortgezet onderwijs	X		
	Opvangprojecten bij dreigende uitval (bijv CRIEM projecten)	X		X
	Bevorderen burgerschap en tegengaan segregatie		X	
	I.s.m. UT bevorderen jongeren naar hoger onderwijs <sup>17</sup> m.o.:			X
	- taalactiviteiten voor jongeren in het voortgezet onderwijs			X
	- begeleiding talentvolle leerlingen naar hoger onderwijs			X
	- verborgen studietalenten opsporen			X
Subsidiëring huiswerkbegeleiding			X	
Begeleiding door externe mentoren <sup>18</sup>			X	
Ontmoeting en dialoog	Waarborgen OuderKindCentra / ouderbetrokkenheid school	X		
	Wijkcentra toegankelijker maken allochtonen / tegengaan segr.	X		
	Bevorderen gemengde activiteiten in de wijk / subsidie	X		
	Mobiliseren allochtone sleutelfiguren	X		
	Project meedoen allochtone jeugd door sport			X
	Benutten van sporters als rolmodel		X	
	Sociale activering d.m.v. allochtone vrouwengroepen	X		
	Bevorderen van cultuureducatieve (naschoolse) activiteiten		X	
	Informeren over sportaanbod		X	
	Extra inzet m.b.t. sport voor jeugd en allochtone vrouwen			X
	Kadertrainingen voor allochtone vrijwilligers		X	
	Onderzoek naar matches van vraag en aanbod van sporten		X	
	Faciliteren van "good practices" in wijken en buurten		X	
	Wijkscan m.b.v. zelforganisaties participatie/leefbaarheid			X
	Aansluiting evenementenbeleid bij diverse culturen			X
	Kennisverpreiding andere culturen in stadspagina			X
	Ondersteuning zelforganisaties bij vrijwilligerswerk			X

<sup>17</sup> Het voornemen is dit project in te passen in het programma "opgroeien in de stad".

<sup>18</sup> Het voornemen is dit project in te passen in het programma "opgroeien in de stad".

<sup>19</sup> kinderen 2 – 6 jaar

<sup>20</sup> Er is sprake van ondersteuning via themabijeenkomsten en cursussen op het gebied van taal en opvoeding. Er zijn mogelijkheden tot extra zorg bijv. door een logopedist (taalachterstand) of jeugdarts (overige problemen rondom de ontwikkeling van het kind).

Arbeids toeleiding	Bestandsanalyse sociale zaken	X		
	Bijscholing bieden aan hoogopgeleiden	X		
	Sociale activering allocht vrouwengroepen / vrijwilligerswerk	X		
	Inburgeringsbeleid / uitstroom Wwb		X	
	Bevorderen dat ondernemers CWI (optimaal) benutten	X	X	
	Gecoördineerd benaderen werkgevers vanuit één loket			X
	Samenwerken met uitzendbureau's, CWI en UWV			X
	Zoeken van extra vacatures voor moeilijk bemiddelbaren			X
	Opzetten internetsite voor vacatures			X
	I.s.m. werkgevers toeleiding langdurig werkloze oudkomers		X <sup>21</sup>	
	Outputafspraken met CWI	X		
	Onderzoek meldingsplicht samenstelling personeelsbestand	X	X	
	Bevorderen aantal allochtone werknemers binnen gemeente	X		X <sup>22</sup>
	Doorstroming allochtonen hogere functies binnen gemeente	X		
	Scheppen van stageplaatsen binnen gemeente	X	X	
	Jongereninformatiepunt inzake advies over werk en scholing		X	
	Ondersteuning etnisch ondernemerschap	X	X	
	Aanmoedigingsprijs arbeidsparticipatie	X		
	Bieden van opleiding met baangarantie allochtone vrouwen			X
	Extra taalcurssussen aan allochtone vrouwen			X
	Bieden van taalontmoetingstrajecten			X
	Begeleiding van 10 vrouwen per jaar naar baan in de zorg			X
	Integratie en taal cursus niet Nederlands sprekenden met uitker.			X
Emancipatie	Verbeteren taalketen in het bijzonder voor allochtone vrouwen		X	
	Vrouwennetwerken met diverse cult. Achtergronden verbinden		X	
	Diverse culturele en kunstprojecten voor kinderen en jongeren		X <sup>23</sup>	
	Instellen integratie adviesraad		X <sup>24</sup>	
	Instellen kennisplatform voor interculturele vraagstukken			X <sup>25</sup>
	Maatjesproject allochtone vrouwen			X
	Allochtone vrouwentelefoon			X <sup>26</sup>
Weerbaarheidstraining en taekwondo voor allochtone meisjes			X	
Overigen	Verantwoording subsidieaanvragers m.b.t. kansen aan allocht.	X		
	Verantwoording subsidieontvangers m.b.t. bereiken allocht.	X		
	Debatten en gesprekken met burgers, stakeholders en experts	X	X	X
	Informatievoorziening inkomen / zorg allochtone ouderen	X	X	
	Met derden vergroten toegankelijkheid zorgvoorzieningen		X	
	Onderzoek belemmerende factoren eigen woningbezit		X	
	Wijkgerichte aanpak bevordering sportdeelname	X		
	Ontwikkelen integratiemonitor	X	X	
	Afsluiten horecaconvenant m.b.t. discriminatie		X	
	Uitbreiden voorlichting over discriminatie en omgangsvormen		X	
	Brugfunctie tussen lokale model en landelijke politiek		X	
Evaluatie rol, taak en functies zelforganisaties		X		

<sup>21</sup> dit project richt zich op langdurig werkloze oudkomers tussen de 35 en 57 jaar, in een samenwerkingsverband tussen sociale dienst en de werkgeversverenigingen Drechtsteden. De deelnemers gaan na een selectie door de sociale dienst aan de slag bij een ontwikkelbedrijf. Een werkgever die vervolgens iemand in dienst neemt betaalt een gereduceerd tarief.

<sup>22</sup> Het gaat hierbij om stage en traineeplaatsen maar ook om het extra inzet plegen bij het vinden van stageplekken indien het ontwikkelde VMBO plan van aanpak daarin niet slaagt

<sup>23</sup> Als voorbeelden worden genoemd wereldmuziekprojecten, cultuureducatie bij naschoolse opvang en bij basisonderwijs.

<sup>24</sup> Geeft gevraagd en ongevraagd advies aan gemeentelijke bestuursorganen

<sup>25</sup> De in 1999 ingestelde Adviesraad integratie is omgevormd tot het kennisplatform: de leden van de raad waren van mening dat de adviesraad onvoldoende meerwaarde heeft gehad. Het kennisplatform stelt zich het bevorderen van burgerparticipatie het voorkomen van sociale uitsluiting ten doel.

<sup>26</sup> Maakt onderdeel uit van de telefonische hulpdienst

## Literatuurlijst

- Afdeling Onderzoek & Statistiek*, "Marokkanen in Nijmegen, een verkenning van de problematiek", 15 maart 2000
- Bruijn, Hans & Ernst ten Heuvelhof*, Procesmanagement. In T. *Abma & R.J. in 't Veld*, Handboek beleidswetenschap, Boom, 2001, p. 193-208.
- Commissie Blok*, rapport "Bruggen bouwen", Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 28689, nrs 8-9
- Dijkman, T.A.*, "Marginalisering bij jongeren uit etnische minderheden", Nijmegen/Beek Ubbergen, ITS/Tandem Felix, 1996
- Distelbrink, M. en Hooghiemstra, E.*, Allochtone gezinnen. Feiten en cijfers. Den Haag: Nederlandse gezinsraad (signalement 3A)
- Gemeente Dordrecht*, Uitvoeringsprogramma Integratie & Interculturalisatie, mei 2004
- Gemeente Enschede*, "Geïntegreerd in Enschede", 7 april 2005
- Gemeente Nijmegen*, "Marokkanen in Nijmegen, een verkenning van de problematiek", 15 maart 2000
- Gemeente Nijmegen*, "Deltaplan voor integratie, een tussenrapportage", 18 februari 2003
- Hoogerwerf, A.*, Beleid berust op veronderstellingen, *Acta Politica*, 1984 (jrg 19), nr. 4
- Ministerie van Justitie*, "Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden", Den Haag, november 1997.
- Ministerie van Justitie*, "Naar een veiliger samenleving", Den Haag oktober 2002.
- Ministerie van Justitie*, "Nota radicalisme en radicalisering", Vuga Uitgeverij, Den Haag, augustus 2005.
- Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut*, Marokkanen in Nederland: een profiel, Den Haag, 2006
- Ringeling, A.R.*, Het imago van de overheid, Den Haag, 1993.
- Steunpunt Minderheden Overijssel, "Geïntegreerd in Enschede", "Samenvattend verslag van de inspraakgesprekken", december 2005.
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 – 2004, 28 689, nrs. 8 – 9, Onderzoek Integratiebeleid
- VNG, Lokale agenda integratiebeleid , 2004
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, Allochtonenbeleid, Den Haag, 1989
- Wittebrood K., Latten, J. en H. Nicolaas*, 2005, Hoofdstuk 8, Jaarrapport Integratie 2005.