

STUREN OP SAMENHANG

*Een casusstudie naar de wijze waarop samenhang
in het integratiebeleid tot stand komt*



Naam: P.J. Kamerling
Studentnummer: 191580
Instelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Differentiatie: Beleid en Politiek (doctoraal)
Datum: 31 augustus 2007

Eerste lezer: Drs. R.G. Scalzo
Tweede lezer: Dr. J. Edelenbos

Voorwoord

Dames en heren, het is mooi geweest! Voor u ligt het resultaat van een lange periode van bloed, zweet en tranen. Maar aan al het goede komt een eind. Nieuwe wegen dienen zich aan en – hoezeer ik alle hoeken en gaten van de gulden studententijd ook ga missen – ik kan niet wachten om mijn tanden in een nieuwe uitdaging te zetten!

Dit afstudeeronderzoek was niet tot een goed einde gekomen zonder de steun, hulp en inzet van een aantal mensen. Op deze plaats past een nederig woord van dank aan:

- Richard Scalzo, wiens commentaar, vertrouwen, motivatie en engelengeduld mij heelhuids door deze absurde doch uiterst leerzame lijdensweg hebben geloodst. Duizendmaal dank.
- Jurian Edelenbos, voor zijn opbouwende kritiek, de bereidheid om mij op korte termijn uit de brand te helpen en de grote flexibiliteit die hij daarbij tentoonspreidde.
- Arthur Edwards, voor zijn kritische opmerkingen.
- De Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden – pardon Directie Inburgering en Integratie – voor het mogelijk maken van een buitengewoon leuke en leerzame stageperiode. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn begeleiders aldaar, Paul Tesser (a.k.a. Baas P) en Nynke Jagersma. Nynke, ontzettend bedankt voor alle extra inzet, je bent geweldig.
- Alle respondenten die zo vriendelijk waren hun medewerking te verlenen.
- Pink Floyd, Ulver, Emperor, Arcturus, Bathory, Symphony X, Dire Straits & Mark Knopfler, Limbionic Art en Nocturnus, voor het maken van de perfecte scriptiemuziek. En vooruit, The Beatles & Billy “Faul” Shears voor de afleiding...
- Inhoudelijk adviseurs: Rikkert, Sander en Ger.
- Scriptielotgenoten tot het bot: Jordi, Paul, Kees (De Ruiters van T4), Vincent, Narada en Stephan (De Bikkels van Blaak).
- Diverse vrienden die bereid waren mijn klaagzangen aan te horen en mij vervolgens een ferme schop onder de kont gaven.
- De uitvinder van koffie.
- Mijn broertje Christiaan, voor het ontwerpen van de samen hangende aapjes en voor zijn trouwe functioneren als helpdesk.
- Mijn ouders, voor het vertrouwen, de verzuchtingen, het geduld en niet te vergeten de financiële steun.
- Mijn lieve boefje Evelyne, voor de liefdevolle bijstand en aansporingen tijdens de laatste loodjes.
- Het grootste stel bestuurskundige boeven dat er rondloopt: Bertel, Jan, Kees, Richard en Sander (a.k.a. de Sjaars).

Koos Kamerling, 24 augustus 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1 – Inleiding	5
1.1. AANLEIDING	5
1.2. PROBLEEMANALYSE	8
1.2.1. <i>De complexe samenleving</i>	8
1.2.2. <i>Staatsrechtelijke verhoudingen</i>	10
1.3. BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE	11
1.4. PROBLEEMSTELLING	12
1.5. ONDERZOEKSAANPAK	14
1.6. LEESWIJZER	17
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader	19
INLEIDING	19
2.1. PERSPECTIEF OP DE OMGEVING: DE NETWERKBENADERING	19
2.1.1. <i>Reactie op hiërarchische benaderingen</i>	20
2.1.2. <i>De netwerkbenadering</i>	20
2.2. SAMENHANG	24
2.2.1. <i>Samenhang in een hiërarchie</i>	24
2.2.2. <i>Samenhang in een netwerk</i>	25
2.2.3. <i>Focusmodel samenhang in een netwerk</i>	26
2.3. PERSPECTIEF OP STURING: NETWERKMANAGEMENT	28
2.3.1. <i>Netwerkconstituering</i>	28
2.3.2. <i>Procesmanagement</i>	30
2.4. RESUMÉ EN ANALYSEKADER	36
2.5. OPERATIONALISERING	37
Hoofdstuk 3 – Empirie	39
INLEIDING	39
3.1. INTEGRATIEBELEID IN NEDERLAND: ONTWIKKELING EN SPELERS	39
3.1.1. <i>Opkomst en ontwikkeling integratiebeleid in Nederland</i>	39
3.1.2. <i>De spelers: een introductie</i>	42
3.2. CASUS 1: BELEIDSKADER LOKAAL INTEGRATIEBELEID	50
3.2.1. <i>De spelers: percepties en belangen</i>	50
3.2.2. <i>Wat gebeurde er?</i>	53
3.2.3. <i>Samenhang</i>	61
3.3. CASUS 2: BESTUURLIJKE ARRANGEMENTEN ANTILLIAANSE RISICOJONGEREN	64
3.3.1. <i>Aanleiding</i>	64
3.3.2. <i>De spelers: percepties en belangen</i>	65
3.3.3. <i>Wat gebeurde er?</i>	66
3.3.4. <i>Samenhang</i>	79
Hoofdstuk 4 – Analyse	80
INLEIDING	80
4.1. DE OMGEVING	80

4.2. STURINGSWIJZE DCIM	82
4.3. STURINGSWIJZE DCIM IN HET LICHT VAN SAMENHANG	88
4.4. TOTSTANDKOMING SAMENHANG EN VERKLARING VAN VERSCHILLEN	90
Hoofdstuk 5 – Conclusie	94
INLEIDING	94
5.1. BEANTWOORDING DEELVRAGEN	94
5.2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	98
<i>5.2.1. Conclusies</i>	98
<i>5.2.2. Aanbevelingen</i>	100
5.3. REFLECTIE	102
Geraadpleegde bronnen	103
Gebruikte afkortingen	106
Bijlagen	107
BIJLAGE 1 – RESPONDENTEN EN OVERLEGVORMEN	108
BIJLAGE 2 – INTERVIEWVRAGEN	109

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1. Aanleiding

Integratiebeleid: een dilemma voor de overheid om drie redenen

Een van de meest uitdagende maatschappelijke vraagstukken van deze tijd is dat van de integratie van etnische minderheden in ons land. De media staan er bol van en het beroep van de samenleving op “de” overheid om met oplossingen te komen is groot. Dat is echter allesbehalve eenvoudig. In 2003 vond zelfs een parlementaire enquête plaats, nadat de Tweede Kamer in 2002 had geconstateerd dat het integratiebeleid tot dan toe “onvoldoende geslaagd” was (Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.5). Het onderzoeksrapport van de enquêtecommissie ‘Blok’ (de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid) oordeelde in 2003 dat dat “deels correct” was, maar dat “(...) *de resultaten vooral daar achterblijven waar recentelijk nieuwe en scherpere doelstellingen zijn geformuleerd.*” De commissie kan “(...) *niet zeggen dat ‘het’ integratiebeleid geslaagd is.*” (Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.197). Het openbaar bestuur worstelt met het grillige en complexe integratievraagstuk.

Twee bestuurslagen houden zich zeer nadrukkelijk met integratiebeleid bezig: de rijksoverheid en gemeenten, met name de grotere steden. Enerzijds hebben beide lagen een eigen verantwoordelijkheid, anderzijds willen ze allebei dat mensen zo goed mogelijk in de samenleving integreren. Juist daarom zijn ze gebaat bij een goede samenwerking. Integratie is echter een onderwerp dat veel potentiële conflictbronnen bevat die samenwerking bemoeilijken. Na een eerste verkenning van het onderwerp met enkele betrokkenen sprongen drie soorten conflictbronnen in het oog.

Ten eerste bestaat er een grote *inhoudelijke variëteit*. Iedereen heeft er de mond vol van, maar nog niemand heeft de toverformule ontdekt voor dit complexe vraagstuk. Er woedt al enige jaren een zeer heftige en emotionele maatschappelijke discussie. Die gaat over onderwerpen die mensen tot op het bot raken, zoals discriminatie, waarden, godsdienstvrijheid, werkgelegenheid en angst. Wat mensen aan het hart gaat, zullen zij vurig verdedigen. Dus wat de een ergens van vindt, schiet de ander dan al snel in het verkeerde keelgat. Er zijn veel vragen die de gemoederen bezighouden. Is de integratie nou mislukt of geslaagd? Moeten “ze” zich aanpassen of heeft elke migratiebeweging drie generaties nodig om haar weg te vinden in de ontvangende samenleving? Hebben de problemen vooral alleen sociaal-economische oorzaken of ook culturele? Wie moet er integreren? Wat moet hij of zij daarvoor doen? Welke rol heeft de overheid daarbij? De opvattingen zijn niet alleen talrijk, maar ook fel en diep geworteld. Dat zorgt regelmatig voor verdeeldheid in de samenleving en tussen overheidslagen.

Ten tweede is deze variëteit *organisatiegebonden*. Dat zit zo. Het begrip “integratie” is een etiket dat je op praktisch elk beleidsterrein kunt plakken waar mensen met elkaar te maken hebben: onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, wonen, veiligheid, welzijn enzovoorts. Integratiebeleid is alles en niets tegelijk. Daardoor zijn er ontzettend veel verschillende soorten organisaties op de meest uiteenlopende manieren en in wisselende samenstellingen bij betrokken. Wat de ‘klassieke’ bestuurslagen betreft zijn dat diverse landelijke en gemeentelijke diensten, directies en afdelingen die zich met al die beleidsterreinen bezighouden. Daarnaast gaat het om organisaties uit het ‘veld’, zoals scholen, migrantenorganisaties, adviesraden, woningcorporaties, discotheken, vakbonden of sportclubs. Zonder medewerking van zowel die verschillende overheidsorganisaties als non-gouvernementele organisaties komt er van integratiebeleid niets terecht. De tijden dat de overheid de samenleving naar believen kon inrichten zijn reeds lang vervlogen. Organisaties hebben elkaar nodig om wat te bereiken en vormen een netwerk van afhankelijkheden. Het lastige is dat ze alle nét

allemaal weer even een eigen kijk hebben op problemen en oplossingen, op wat zij belangrijk vinden en met wie ze waarom, hoe, en onder welke voorwaarden willen samenwerken. Ze hebben elk hun eigen percepties en belangen, die regelmatig onderling conflicteren. Dat zorgt voor gespannen verhoudingen, ook tussen overheidsorganisaties onderling, en dat maakt de aanpak van integratieproblemen er niet makkelijker op. Ten derde moedigt een *sterke roep om daadkracht* de dadendrang en bemoeizucht onder landelijke politici aan, terwijl die onder lokale bestuurders slecht kunnen vallen. De maatschappelijke focus op integratiebeleid is de laatste jaren sterk toegenomen. Gebeurtenissen als “9/11”, “Irak”, de Deense cartoonrellen, “Fortuyn” of “Van Gogh” hebben in dat opzicht een flinke scheut olie op het vuur gegooid. Opinieleiders als Fortuyn, Scheffer, Cliteur, Hirsi Ali en eerder al Janmaat en Bolkestein deden een duit in het zakje door te wijzen op het falen van de overheid inzake de ‘multiculturele samenleving’. Zowel de urgentie als de scepsis zijn daardoor toegenomen. Ondanks de actuele en breed gedragen notie van de zeer beperkte ‘maakbaarheid’ van de samenleving lijkt de roep om snel, duidelijk en krachtig overheidsingrijpen groter dan ooit (zie bijvoorbeeld Teisman, 2005, p.62). Nationale politici hebben er inmiddels dan ook een handje van om met eenvoudige of algemene oplossingen en goed bekkende *oneliners* de complexe integratieproblematiek te lijf te willen gaan. De een is nog daadkrachtiger dan de ander. Ze hebben daarbij sterk de neiging om zich op incidenten te storten: veel aandacht ging de afgelopen jaren uit naar hoofddoekjes, handen schudden, boerka’s of Marokkaanse jochies die met 5 mei-kransen voetballen. Maar ook structurele kwesties als zwarte scholen, moskeeën, allochtone probleemjeugd en radicalisering kunnen op spierballentaal rekenen. Tegelijkertijd spelen integratieproblemen en –processen zich juist vooral af in de wijken van de grote steden. Landelijke politici gaan er grotendeels helemaal niet over. Hoe hard ze ook schreeuwen, het zijn vooral lokale beleidsmakers die integratiebeleid gestalte zullen moeten geven. En denk maar niet dat zij elke landelijke luchtballon of oorlogskreet met gejuich ontvangen! *“Het gevoerde nationale debat zien de wethouders Integratie niet als debat, maar als verbaal gevecht met kretologieën.”* (Twynstra-Gudde Villa, 2006, p.14) Wat Haagse steun betreft zijn veel wethouders *“(…) ernstig teleurgesteld. Ze ondervinden meer last dan gemak (...)”* (Twynstra-Gudde Villa, 2006, p.54). Aan de andere kant heeft lokaal beleid altijd een landelijk kader nodig om binnen te kunnen gedijen (zie volgend kopje). Bij elkaar genomen zorgt dit voor spanningen tussen Rijk en gemeenten: kaderstelling versus maatwerk, eenduidigheid versus zo min mogelijk van bovenaf opgelegde regels.

De term “worsteling” was al gevallen, maar onderhand kunnen we gerust spreken van een dilemma voor de overheid. Enerzijds kampt de samenleving met een uiterst complex probleem, waarbij het barst van de felle meningen, organisaties en onderlinge spanningen. Anderzijds schreeuwt diezelfde samenleving om duidelijke en krachtige overheidsmaatregelen. Dat botst. De roep om een snel en krachtig optreden is begrijpelijk, maar niet erg realistisch. Desondanks wordt van vriend overheid-de-probleemoplosser verwacht dat zij haar uiterste best doet om de urgente integratieproblematiek zo goed mogelijk aan te pakken. Aan de slag dus!

Samenhangend integratiebeleid: een gezamenlijke uitdaging voor Rijk en gemeenten

Sámen zullen Rijk en gemeenten de basis moeten leveren voor een succesvol integratiebeleid. Beide probleemoplossers hebben daartoe hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Het Rijk is traditioneel de hoeder van de eenheid in onze ‘decentrale eenheidsstaat’ (§2.2), terwijl gemeenten specifieke problemen op hun eigen territorium hebben aan te pakken. Enerzijds valt veel te zeggen voor zoveel mogelijk lokale beleidsvrijheid: per gemeente verschilt de situatie en zullen oplossingen op maat gesneden moeten zijn. Anderzijds levert een te grote lokale vrijheid door grotere

beleidsmatige verschillen risico's op voor de rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid van burgers (Derksen & Schaap, 2004, p.11). Ook overstijgen sommige problemen het gemeentelijke niveau en dan zijn afstemming en kaderstelling op een hoger niveau noodzakelijk. Dat kan spanningen opleveren, maar Rijk en gemeenten hebben elkaar vaak wel hard nodig. Zonder steun van het Rijk, bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving of een extra zak geld, wordt het voor gemeenten stukken moeilijker om hun problemen op te lossen. Andersom is er zonder de inzet van gemeenten helemaal geen integratiebeleid. Wil landelijk integratiebeleid hout snijden, dan is de medewerking en input van gemeenten broodnodig. Los hiervan hebben beide een morele gezamenlijke verantwoordelijkheid, omdat ze beide van belastinggeld worden betaald om het 'algemeen belang' te dienen. Zodoende zijn Rijk en gemeenten in zekere zin tot samenwerking veroordeeld. De mate waarin sprake is van een dergelijke 'veroordeling', zou best wel eens afhankelijk kunnen zijn van het specifieke probleem dat zij proberen op te lossen. Bij sommige dossiers liggen taken en bevoegdheden vooral op landelijk niveau, terwijl die bij andere dossiers juist lokaal belegd zijn. Desondanks is de verantwoordelijkheid voor integratiebeleid is een gezamenlijke en samenwerking zal altijd nodig zijn.

Samenwerken is echter een zware opgave in een omgeving met grote inhoudelijke variëteit, botsende percepties, belangen en gespannen verhoudingen. Zoals gezegd is de kans daarop groot bij integratiebeleid. Om te voorkomen dat dit ertoe leidt dat de acties van Rijk en gemeenten elkaar in de weg zitten of zelfs uitdoven, is afstemming nodig. Door goed van elkaars kracht gebruik te maken en op elkaar in te spelen zouden ze juist wel eens veel meer kunnen bereiken dan ieder afzonderlijk (zie bijvoorbeeld Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997, p.40): synergie. Als iedereen maar zijn eigen gang gaat worden de mogelijkheden niet ten volle benut. Er zullen altijd wel punten van onenigheid blijven en natuurlijk heeft ieder zo zijn verantwoordelijkheden. Maar dat betekent niet dat deze overheden zich dan maar gelijk zo hardnekkig mogelijk in de loopgraven moeten verschansen. Dat is onverkoopbaar aan de uiteindelijke opdrachtgever van de overheid: de Nederlands burger. Het is de verantwoordelijkheid van overheidsorganisaties om er samen wat van te maken.

De vraag dringt zich op hoe Rijk en gemeenten ondanks alle (potentiële) spanningen tóch kunnen komen tot wederzijdse afstemming, aanvulling en verrijking om hun gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid zo goed mogelijk waar te maken. Uitgangspunt in dit onderzoek is dat samenhang tussen de doelstellingen en activiteiten van beide bestuurslagen daarvoor een zeer bevorderlijke factor is. Centraal staat niet zozeer de afstemming tussen verschillende beleidssectoren binnen één bestuurslaag ('horizontale samenhang' – hoewel niet onbelangrijk), maar de interbestuurlijke, 'verticale' samenhang. Hoe meer verticale samenhang, hoe kleiner de kans dat beide overheidslagen langs elkaar heen werken of elkaar tegenwerken. En hoe groter de kans dat problemen effectief en efficiënt worden aangepakt en het 'algemeen belang' optimaal wordt gediend. In een wereld waarin de betrokken partijen conflicterende percepties en belangen hebben ten aanzien van problemen en oplossingen, is het begrip 'samenhang' echter niet zomaar eenduidig te benoemen en op te leggen. In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) wordt het begrip 'samenhang' daarom nader uitgediept (§2.2).

De rijksoverheid vormt het vertrekpunt in dit onderzoek. Als er één partij gericht is op het najagen van een samenhangend integratiebeleid, dan is zij het wel. Niet alleen omdat zij van oudsher belast is met de paradoxale taak om de eenheid te bewaken/stimuleren en tegelijkertijd de decentralisatie te bevorderen (Gemeentewet, art. 117). Maar ook omdat immigratie een typische rijksaangelegenheid is. Integratie is een afgeleide van het verschijnsel dat mensen immigreren, dus is het niet vreemd dat

het Rijk ook daar een sturende rol op zich tracht te nemen. Haar kaderstellende behoefte wijst op de wens tot een zekere mate van samenhang. Hiermee is overigens niet uitgesloten dat ook andere partijen hier soms naar kunnen streven, maar de rijksoverheid lijkt vanuit de meest waarschijnlijke partij om daarin een regierol op zich te nemen – zonder hier een oordeel te vellen over hoe terecht dat is.

De organisatie binnen het Rijk die zich ten tijde van dit onderzoek primair met het integratiebeleid bezig hield, was de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (hierna: DCIM) van het Ministerie van Justitie¹. Deze directie heeft enerzijds een coördinerende taak richting andere departementen die zich met onderwerpen bemoeien waarin integratievraagstukken terugkomen (bijvoorbeeld OC&W, VROM, SZW). Anderzijds heeft zij een eigen inhoudelijke agenda, zeker ook richting gemeenten. Zij heeft expliciet de ambitie om een “gezaghebbende rol” op het gebied van integratie te vervullen (Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, 2006a, p.7). Dit onderzoek wil in beeld brengen hoe de directie die rol invult, door te schetsen op wat voor manieren DCIM tracht om samenhang aan te brengen tussen de doelen en activiteiten van het Rijk en die van gemeenten. De assumptie hierbij is dat meer verticale samenhang leidt tot een betere aanpak van integratieproblemen. Die manieren zullen worden getypeerd aan de hand van een theoretische achtergrond en uiteindelijk zullen ook mogelijkheden tot verbetering worden geduid. Beschrijving van de werkwijze van DCIM gebeurt aan de hand van twee praktijkcasussen: de ontwikkeling van het “Beleidskader Lokaal Integratiebeleid” en de met 21 gemeenten afgesloten “Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren”. In paragraaf 1.5 worden deze alvast kort toegelicht en vindt een verantwoording van de selectie plaats. Ze worden beschreven in hoofdstuk 3.

1.2. Probleemanalyse

In deze paragraaf zal het probleem dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt nader worden uitgediept. De in paragraaf 1.1 beschreven conflictbronnen lijken uitingen van twee diepere oorzaken: de complexe samenleving en de staatsrechtelijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. De vaak organisatiegebonden inhoudelijke variëteit (eerste en tweede conflictbron) lijkt vooral het gevolg te zijn van de alsmaar toenemende complexiteit van de samenleving (§1.2.1) De grote mate van overlap met andere beleidssectoren die integratiebeleid kenmerkt (“alles en niets tegelijk”), wordt hieraan toegevoegd als extra dimensie. De sterke roep om daadkracht (derde conflictbron) hangt ook samen met die complexere, “kleinere” wereld en haar mondiger geworden bewoners, maar knelt extra binnen de omgeving van de ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’. Paragraaf 1.2.2 gaat daarom in op de staatsrechtelijke verhouding tussen Rijk en gemeenten.

Door de conflictbronnen in breder perspectief te plaatsen ontstaat een completer beeld van de obstakels bij de totstandkoming van een samenhangend integratiebeleid. Dat is nodig om op adequate wijze de aangrijpingspunten voor de probleemstelling en de onderzoeksvraag (§1.3) te kunnen bepalen.

1.2.1. De complexe samenleving

Als eerste diepere oorzaak achter de conflictbronnen uit paragraaf 1.1 kan de sterk toegenomen maatschappelijke complexiteit worden aangewezen. De afgelopen eeuw hebben zich vooral op technisch gebied bijzonder veel ontwikkelingen voorgedaan, waardoor samenlevingen grilliger zijn geworden. Veel sociale processen en verhoudingen tussen mensen en organisaties zijn er heel anders uit gaan zien en vertonen meer

¹ DCIM onderging in 2007 een naamswijziging en staat thans bekend als de “Directie Inburgering en Integratie”. Dit viel samen met een ‘verhuizing’ naar het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In dit onderzoek wordt de naam ‘DCIM’ aangehouden.

wederzijdse afhankelijkheden. Een populaire beschrijving van die ontwikkelingen is een vierdeling van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999, p.18-23). Door *professionalisering* (1) zijn afhankelijkheden, fragmentatie en mondigheid sterk toegenomen. Technische vooruitgang heeft veel sectoren en functies complexer gemaakt. Om iets te bereiken ben zijn organisaties afhankelijker geworden van specialistische organisaties of organisatieonderdelen. Tegelijkertijd fragmenteren organisaties door specialisatie, waardoor er allemaal kleine koninkrijkes dreigen te ontstaan. Daarnaast neemt de mondigheid toe: een professional neemt niet snel iets aan van derden. Zowel bij sturing binnen en/of tussen organisaties als vanuit de overheid naar de samenleving zorgt dit voor grote legitimiteitsproblemen, omdat het inhoudelijke gezag steeds vaker ontbreekt. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.18-19). *Globalisering* (2) betekent dat grenzen en fysieke afstanden steeds minder van belang zijn. Maatschappelijke problemen zijn vaker grensoverschrijdend van aard. Er is daarbij vaak geen hiërarchisch bovengeschiedte partij aanwezig. Meerdere machtscentra zullen met elkaar moeten samenwerken, en dat is lastig op een gefragmenteerd toneel. Ook roept globalisering regionale weerstanden op, omdat lokale eigenheid door een globale eenheidsworst verpulverd dreigt te worden. Regio's ontwikkelen zich bovendien soms als sterke economische eenheid binnen Europees of mondiaal perspectief. Regionale weerstanden en economische ontwikkelingen beïnvloeden zo de verhouding tussen de centrale overheid en regionale overheden binnen een land. Door fragmentatie en de opkomst van regio's zijn overheden van meer partijen afhankelijk. De *vervlechting van publieke en private sector* (3) leidt tot nieuwe rollen en daarmee tot nieuwe afhankelijkheden. De golf van deregulering, verzelfstandiging en privatisering in de publieke sector in de jaren tachtig droeg hier sterk aan bij. Tenslotte speelt de opkomst van *informatietechnologie* (4) een grote rol bij de totstandkoming van nieuwe producten en diensten. Daarbij ontstaan samenwerkingsverbanden tussen sectoren die voorheen niets met elkaar te maken hadden. Zo leidt zij tot meer afhankelijkheden. De toegenomen maatschappelijke complexiteit zien we ook terug binnen de overheid. Tussen verschillende overheden en onderdelen daarvan bestaan soms grote meningsverschillen over hoe met een bepaald probleem om te gaan.

Partijen zijn dus enerzijds steeds afhankelijker van elkaar, maar anderzijds lopen hun belangen steeds verder uiteen. Op zich bemoedigt dat het realiseren van samenhang al. Maar ook problemen zelf worden complexer. Ten eerste omdat kennis over de situatie vaker omstreden is: zuiver objectieve informatie bestaat zelden. Ten tweede omdat de toegenomen maatschappelijke diversiteit de kans op consensus over problemen en oplossingen verkleint. Problemen staan nooit op zichzelf, ze zijn altijd wel vervlochten met andere problemen. Bovendien zijn problemen en oplossingen dynamisch van aard: ze veranderen in de tijd dankzij nieuwe informatie, ontwikkelingen of opvattingen. (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2002, p. 21-24).

Vooraf die vervlechting met andere problemen zien we sterk terug bij integratiebeleid. Zoals gezegd vallen de wijzen waarop verschillen tussen overheden zich tot elkaar verhouden in te delen langs een verticale en een horizontale dimensie. Omdat dit onderzoek ingaat op de relatie tussen Rijk en gemeenten ligt de aandacht primair bij samenhang op de verticale dimensie. De horizontale dimensie is echter van invloed op de verticale dimensie. Wat er zich op respectievelijk landelijk en lokaal niveau tussen verschillende beleidsterreinen afspeelt, kan weer gevolgen hebben op wat zich per terrein afspeelt tussen landelijke en lokale overheid. Bijvoorbeeld: 'veiligheid op scholen' is een onderwerp waarbij zowel de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) betrokken zijn. OC&W zal het probleem vooral vanuit de scholen benaderen, terwijl BZK vooral het veiligheidsaspect centraal zal stellen. Op lokaal niveau zullen zich tussen de afdelingen of diensten onderwijs en veiligheid vergelijkbare accentverschillen voordoen. Die verschillen op beide niveaus werken vervolgens weer door in de relaties tussen

respectievelijk OC&W en gemeentelijke onderwijsdiensten en BZK en gemeentelijke veiligheidsafdelingen. Om een samenhangende aanpak van het probleem ‘veiligheid op scholen’ te bewerkstelligen moet vanwege de dwarsverbanden rekening worden gehouden met een grotere diversiteit aan spelers, met elk hun eigen percepties en belangen, dan wanneer het een probleem zou betreffen waarbij slechts één ministerie en één gemeentelijke dienst betrokken zouden zijn. Integratiebeleid kent erg veel raakvlakken, dwarsverbanden en overlappen met andere beleidssectoren (de organisatiegebonden variëteit uit de aanleiding). Problemen zijn daardoor zeer complex en de grilligheid van de omgeving waarin ze moeten worden opgelost is erg groot. Samenhang tussen Rijk en gemeenten is niet slechts een kwestie van afstemming tussen een landelijke directie integratiebeleid en de gemeentelijke integratieafdeling, maar wordt ook beïnvloed door wat zich op de verwante terreinen tussen de daarvoor verantwoordelijke ministeries en hun gemeentelijke evenknieën afspeelt. De verticale relatie wordt er niet bepaald eenduidiger op: het is geen simpel één-tweetje. Benadrukt wordt nogmaals dat het onderzoek hier niet specifiek op ingaat. Maar het geeft wel aan hoe complex de omgeving is waarin DCIM en gemeenten al dan niet aan een samenhangend integratiebeleid werken.

1.2.2. Staatsrechtelijke verhoudingen

De tweede oorzaak achter de conflictbronnen uit de aanleiding zit ingebakken in ons staatsbestel: de *gedecentraliseerde eenheidsstaat*. “Decentraal” betekent dat een deel van de overheidstaken en –bevoegdheden door ‘lagere’² overheden wordt uitgeoefend (Van Deth & Schuszler, 1995, p.30): een garantie voor verscheidenheid. “Eenheidsstaat” wil zeggen dat lagere organen weliswaar eigen bevoegdheden hebben, maar dat de centrale overheid die naar eigen inzicht kan veranderen. Ook houdt zij toezicht op het gebruik van die bevoegdheden. ‘Hogere’ regels gaan boven ‘lagere’ regels, het Rijk bewaakt en stimuleert de eenheid. Volgens de gemeentewet (artikel 117) dient het Rijk te bevorderen dat overheidstaken zoveel mogelijk op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd, tenzij gemeenten niet in staat zijn om doelmatig of doeltreffend op te treden. In dat geval moeten zij wel waar mogelijk voor de uitvoering worden ingeschakeld en daarbij zoveel mogelijk beleidsvrijheid krijgen (artikel 116).

De vrijheid van gemeenten om binnen de eigen gemeentegrenzen hun eigen huishouding te regelen – zolang dat niet botst met ‘hogere’ regels – staat bekend als hun *autonomie*. Deze autonomie is van toepassing op elk denkbaar beleidsterrein en maakt het gemeenten mogelijk om op eigen initiatief nieuwe taken op te pakken die zij nodig achten voor de lokale samenleving en die niet uit hoger recht voortkomen. De gemeentelijke handelingsvrijheid heeft in de loop van de vorige eeuw echter steeds meer plaats gemaakt voor *medebewind*, waarbij gemeenten landelijk beleid uitvoeren en fungeren als rijksloket ter plaatse. Dit onderscheid is niet zwart-wit: autonomie staat niet gelijk aan ‘volledige beleidsvrijheid’ en medebewind evenmin aan ‘geen beleidsvrijheid’. Enerzijds wordt de gemeentelijke autonomie in belangrijke mate bepaald door de intensiteit en het bereik van rijksregels, al dan niet in de vorm van medebewindwetgeving. Die hebben voorrang op ‘lagere’ regels en daardoor wordt op vrijwel elk beleidsterrein de autonome beleidsvrijheid aanzienlijk beperkt. Anderzijds bieden sommige medebewindstaken wel degelijk veel lokale beleidsvrijheid. (Derksen & Schaap, 2004, p.11, 102-103) Volgens sommige auteurs over het geheel genomen meer dan dat de autonomie biedt. (Derksen & Schaap, 2004, p.106). We zien hierbij dus dat de vrijheid van gemeenten om inkleuring te geven aan taken per beleidsterrein afhangt van het Rijk. Dat gegeven en het feit dat nationale regels boven lokale gaan, zijn aspecten

² Waar in dit onderzoek wordt gesproken over ‘lagere overheden’ duidt dat slechts op hun staatsrechtelijke ondergeschikte positie aan de rijksoverheid. Het is geenszins bedoeld als diskwalificatie.

van een hiërarchie. Maar dan wel een hiërarchie van verantwoordelijkheden, en zeker geen hiërarchische bevelsrelatie, hoewel het denken over ons staatsbestel de afgelopen eeuw wel is opgeschoven van verscheidenheid richting eenheid. (Derksen & Schaap, 2004, p.166, 169).

Zodoende maakt de wijze waarop ons staatsbestel is ingericht dat de betrokken spelers verschillende belangen hebben. Dat is inherent aan elk systeem waarbij taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn. Problemen kunnen vooral optreden wanneer de grenzen onhelder zijn. Dat wordt – zeker bij integratiebeleid – goed zichtbaar bij excessen, die doorgaans breed worden uitgemeten in de media. Ook wanneer het om een activiteit van een gemeente gaat die onder haar autonomie valt, lusten de landelijke media er wel pap van en staan scoringsbeluste Tweede Kamerleden of Kabinetleden in de rij om er bovenop te springen. De roep om ‘daadkracht’ moet immers beantwoord worden. Een goed voorbeeld is het 4-mei incident in Amsterdam in 2003, waarbij enkele jongeren van Marokkaanse komaf herdenkingskransen als voetbal gebruikten. In Amsterdam was de rust snel hersteld, terwijl het in politiek Den Haag nog even lekker een paar weken dooretterde. Wat gemeenten dan weer ervaren als onnodige onruststokerij. Haagse politici, ministers en ambtenaren lijken nogal eens in zuiver hiërarchische relaties te denken. (Derksen & Schaap, 2004, p.169) Dit soort bemoeienis leidt tot spanningen tussen Rijk en gemeenten, tot wijzende vingers (“waar bemoeit het Rijk zich mee?” versus “waarom pakken die gemeenten problemen niet veel voortvarender aan?”), tot afscherming, tot bureaupolitiek, verschansing in loopgraven, territoriumdriften (“daar ga ik over”) en wat al niet meer. Dat maakt zowel een vruchtbare samenwerking als het realiseren van samenhang er niet eenvoudiger op.

Zodoende mag duidelijk zijn dat verticale samenhang in het integratiebeleid allesbehalve vanzelfsprekend is. Complexe samenleving, complexe problemen, raakvlakken met andere sectoren en de ingebakken spanningen tussen eenheid en verscheidenheid maken het realiseren van samenhang tot een buitengewoon moeilijke opgave. Juist daarom leent het integratiebeleid zich als geen ander voor nadere bestudering over hoe dat gebeurt en waar dat mogelijk beter of anders kan.

1.3. Bestuurskundige relevantie

Spanning landelijk-lokaal in een breder kader

De wetenschap der bestuurskunde richt zich op het beschrijven, verklaren en het bieden van toepassingsgerichte oplossingen ten aanzien van de organisatie en werking van het openbaar bestuur (Hakvoort, 1996, p.3). De spanning tussen Rijk en gemeenten en hoe daar mee om te gaan is in dat opzicht een buitengewoon interessant en wetenschappelijk relevant onderzoeksobject. Al sinds de financiële centralisaties van Alva in de tijd van Willem van Oranje kent ons land een slingerbeweging tussen centralisatie- en decentralisatietendensen (Bekkers, 2006). Die gaat over zaken als de mate van lokale autonomie, de wenselijkheid en mogelijkheid van hiërarchische sturing door het Rijk, de verhouding tussen gemeentelijke taken en bevoegdheden en/of middelen en de verhouding tussen de besteding van middelen en de controle daarop. Ook op dit moment is de actualiteit groot. Landelijke beleidsmakers erkennen – ook bij integratie – wel degelijk dat “het” lokaal gebeurt. De laatste jaren zijn we getuige van een duidelijke trend in die richting:

- De Wet Werk en Bijstand (WWB, 2004): minder rijksregels en meer autonomie voor gemeenten bij ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstandsverlening.
- De Nota Ruimte (2004) heeft als credo “Decentraal wat kan, centraal wat moet” en een grote rol voor lokaal maatwerk in de vorm van ‘ontwikkelingsplanologie’.

- De Code Interbestuurlijke verhoudingen (2005) hanteert eveneens dit credo. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2005, p.7)
- De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO, 2006): decentralisatie van landelijk geregelde zorgtaken, zodat lokaal maatwerk geleverd kan worden.
- Balkenende IV gaat het samen met u doen! *“De kracht van wijken, buurten en dorpen moet beter worden benut.”* (Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007, p.8)
- Tussen het Rijk en de VNG is in juni 2007 een akkoord afgesloten om decentralisatie te bevorderen, met afspraken over de bijdragen van gemeenten aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Hierbij worden verschillende doeluitkeringen generieke bijdragen en is tevens een nieuwe decentralisatie-impuls aangekondigd.
- De 40 probleemwijken van minister Vogelaar (2007)
- De ozb-discussie: het kabinet besluit in 2007 alsnog om de limiet af te schaffen en gemeenten zelf de hoogte te laten bepalen.

Wat opvalt is dat we telkens weer een worsteling zien ontstaan tussen het vrijgeven van middelen en de wens om controle te houden. Zowel vóór, tijdens als na dat vrijgeven zorgt dat voor spanningen tussen Rijk en gemeenten. Binnen dat gegeven moet naar oplossingen worden gezocht. Dat is van grote maatschappelijke en bestuurskundige relevantie. Het bewaken van de eenheid is makkelijker gezegd dan gedaan. Het Rijk kan gemeenten niet opleggen wat ze moeten doen, maar is afhankelijk van hun medewerking. De samenleving is complexer en kent meer afhankelijkheden en fragmentatie dan voorheen. Het gezag van de (rijks)overheid daarin is veel minder vanzelfsprekend. De samenleving is minder maakbaar dan gedacht, mensen zijn professioneler en daarmee kritischer en mondiger geworden. En dat in een tijd waarin de roep om daadkrachtig leiderschap luidt klinkt en het oer-Hollandse ‘polderen’ steeds meer uit de gratie raakt. Dit onderzoek wil meer inzicht bieden in hoe je vanuit het Rijk in een dergelijke context een verantwoorde en verantwoordelijke positie op kunt bouwen en behouden. Hoe je in de praktijk het beste invulling kunt geven aan de regierol die het bewaken en stimuleren van de eenheid vraagt. Hoe je het credo ‘decentraal wat kan’ waarmaakt en tóch stimulerend en aanjagend te werk kunt gaan, zonder je eigen verantwoordelijkheid te kort te doen. Kortom: hoe je als centrale overheid de samenhang tussen landelijk en lokaal beleid kunt bevorderen.

1.4. Probleemstelling

Dit onderzoek wil in kaart brengen hoe samenhang tot stand komt tussen het landelijke integratiebeleid en dat van gemeenten. Om dat op een zinvolle en gerichte wijze te kunnen doen, wordt het onderzoek gestructureerd aan de hand van een hoofdvraag, die uiteengelegd wordt in een aantal deelvragen. Dat gebeurt in deze paragraaf.

In de aanleiding (§1.1) zagen we dat integratiebeleid tot stand komt in een omgeving met een grote variëteit aan inhoud en organisaties. De spelers hebben daarin elk hun eigen percepties en belangen. Die botsen nogal eens, ook tussen Rijk en gemeenten. De maatschappelijke druk om tot oplossingen te komen is groot, met name op het Rijk. In de probleemanalyse (§1.2) werd duidelijk dat de samenleving complexer is geworden en dat afhankelijkheden en fragmentatie sterk zijn toegenomen. Om problemen op te lossen zijn partijen steeds afhankelijker van hun omgeving, wat samenwerking noodzakelijk maakt. Belangen en percepties beïnvloeden hun gedragingen (strategieën) daarbij in belangrijke mate. Ook de staatsrechtelijke verhouding tussen Rijk en gemeenten draagt daaraan haar steentje bij, door de ingebakken spanning tussen eenheid en verscheidenheid. Die wordt versterkt door de maatschappelijke roep om daadkracht. Integratiebeleid is overwegend een gemeentelijke aangelegenheid, maar ook het Rijk

heeft verantwoordelijkheden én scoringsdriften. Het heeft de medewerking van gemeenten hard nodig. Andersom beschikt het Rijk over voor gemeenten aantrekkelijke hulpbronnen, zoals geld en wetgeving. Beide partijen zijn afhankelijk van elkaar voor het eigen en het collectieve succes en zijn daarom gebaat bij een goede samenwerking. Uitgangspunt is dat samenhang tussen landelijke en lokale doelstellingen en activiteiten beide partijen meer succes oplevert. De vraag is dan ook hoe die samenhang tot stand wordt gebracht.

Als invalshoek is gekozen voor het Rijk, vertegenwoordigd door DCIM. DCIM is op rijksniveau de partij die zich het meest expliciet en nadrukkelijk met integratiebeleid bezighoudt. Zij heeft de pretentie om een gezaghebbende rol te vervullen op het gebied van integratie en inburgering. Dit onderzoek beoogt om een typering te bieden van de sturingsactiviteiten van DCIM in het licht van samenhang. Dat zal gebeuren aan de hand van een analysekader. Aan de hand van omgevingskenmerken valt veel te zeggen over de manier waarop sturing in die omgeving idealiter kan worden vormgegeven. Daarbij is het noodzakelijk om te operationaliseren wat samenhang inhoudt; duidelijk moet immers zijn waarop gestuurd kan worden. (hoofdstuk 2: Theoretisch kader). De empirische gegevens waarop dit analysekader wordt toegepast (hoofdstuk 4: Analyse), worden voor het leeuwendeel gevormd door twee casussen (hoofdstuk 3: Empirie). Merk op dat met het analysekader uitdrukkelijk niet beoogt wordt om een inhoudelijk oordeel te vellen over hoe het beleid uiteindelijk samenhangt. Wel kan een oordeel gevormd worden door betrokkenen naar hun waardering te vragen. Als de wereld inderdaad zo complex is als dat we vermoeden, is samenhang daarin niet eenduidig te benoemen, maar hangt sterk af van de mate waarin betrokkenen de gezamenlijke perceptie hebben dat beleidsuitkomsten samenhangen. Juist daarom is het van belang om ook de waardering van betrokkenen te onderzoeken, zowel van processen als inhoud. Aangenomen wordt, dat de waardering van samenhang positiever zal uitvallen, naarmate de sturing daar meer op gericht is.

Op basis van het voorgaande worden de volgende hoofdvraag en deelvragen geformuleerd:

Hoofdvraag

Op welke wijze wordt samenhang in het integratiebeleid tot stand gebracht en hoe waarderen betrokkenen die samenhang?

Hoewel DCIM het vertrekpunt vormt in dit onderzoek, is niet uitgesloten dat ook andere partijen samenhang in het integratiebeleid nastreven. Mocht dit uit de onderzoeksresultaten blijken, dan laat deze formulering voldoende ruimte om dat in de beantwoording te verwerken.

Deelvragen

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, moeten de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Hoe valt de omgeving te typeren waarbinnen samenhang tot stand komt?

Aangenomen wordt, dat het type omgeving van grote invloed op de wijze waarop en de condities waaronder samenhang tot stand kan worden gebracht. Inzicht in de aard van de omgeving is dan essentieel om te bepalen wat samenhang in die omgeving betekent en hoe die tot stand kan worden gebracht. Eerder dit hoofdstuk zagen we reeds de contouren van die omgeving. Nadere uitwerking en aanvulling geschiedt op conceptuele wijze in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) en op praktische wijze in de empirie (hoofdstuk 3).

2. Wat betekent samenhang in zo'n omgeving en hoe kan die tot stand worden gebracht?

Zodra we meer weten over de omgeving waarbinnen Rijk en gemeenten vorm geven aan integratiebeleid, kunnen we bepalen wat precies onder samenhang verstaan moet worden. Door rekening te houden met de omgeving en de betekenis van samenhang daarbinnen, kan vervolgens de strategie worden bepaald om die samenhang na te streven. Beantwoording van deze deelvraag zal vooral gebaseerd zijn op de theoretische verkenningen uit hoofdstuk twee.

3. Op welke wijze tracht de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden samenhang in het integratiebeleid aan te brengen?

Vervolgens wordt beschreven welke sturingswijze(n) DCIM in de praktijk hanteert, aan de hand van twee casussen. Dat gebeurt hoofdzakelijk in het empirische hoofdstuk 3. DCIM's sturingswijze(n) wordt (worden) vervolgens in de analyse met behulp van het analysekader uit hoofdstuk 2 getypeerd.

4. Hoe waarderen betrokkenen de samenhang?

Met behulp van deze deelvraag wordt een oordeel gevormd over de sturingswijze van DCIM in het licht van samenhang en over het resultaat daarvan. In combinatie met de typering volgens het analysekader kunnen uiteindelijk conclusies en aanbevelingen worden gedaan. De waardering van betrokkenen vormt bovendien een toets op het analysekader. Ook al is het analysekader slechts bedoeld om te typeren; wanneer uit die typering blijkt dat DCIM's sturingswijze goed was afgestemd op de aard van de omgeving, maar betrokkenen desondanks weinig waardering hebben, dan zou dat kunnen wijzen op een tekortkoming in het analysekader. De waardering van betrokkenen komt in hoofdstuk 3 aan bod, aan het eind van elke casusbespreking.

1.5. Onderzoeksaanpak

Om inzicht te geven in de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd wordt in deze paragraaf een methodologische verantwoording gegeven. Elk wetenschappelijk onderzoek moet reproduceerbaar zijn en in alle gevallen tot dezelfde resultaten leiden. Met het oog op de probleemstelling volgt daarom een beargumenteerde uiteenzetting van de gehanteerde onderzoeksbenadering en gebruikte methodologie.

Objectiviteit?!

Het onderzoek heeft grotendeels plaatsgevonden vanuit DCIM. Zoals gezegd vormt deze organisatie de invalshoek van dit onderzoek: háár sturingswijze wordt (in het licht van samenhang) bestudeerd. De onderzoeker is zich ervan bewust dat dit het totaalbeeld kan kleuren en heeft zoveel mogelijk getracht dit te vermijden. Daartoe zijn ook de perspectieven van andere betrokken partijen onderzocht. Extra waakzaamheid is geboden wanneer het onderzoek zich richt op activiteiten waaraan de onderzoeker tijdens zijn stage bij DCIM een actieve bijdrage heeft geleverd en mogelijk zelf onderdeel is geweest van het proces dat hij onderzoekt. Hij is zich er zeer van bewust dat dit noopt tot extra alertheid wat betreft de objectiviteit van zijn bevindingen. Of pure objectiviteit überhaupt bestaat valt te betwijfelen.

Nietzsche dichtte ooit ironisch over de 'realistische schilder' die 'de werkelijkheid' weergeeft: "Zelfs het kleinste stuk van de wereld is al onbegrensd. En dus schildert hij het niet anders dan zoals hij het zich wenst."

Een interpretatieve benadering

In dit onderzoek is gekozen voor een interpretatieve benadering. Deze kenmerkt zich door het begrijpen van de wereld zoals die is aan de hand van subjectieve ervaringen. We weten van tevoren niet precies hoe de wereld eruit ziet, er is geen objectieve werkelijkheid. Die werkelijkheid wordt in hoge mate bepaald door de situatie en de oordelen van betrokkenen. Uitgangspunt is dat beleid in sociale interacties tot stand komt. (Hakvoort, 1996, p.39) *“Het sociaal-gedeelde van interpretatiekaders staat op de voorgrond. De sociale werkelijkheid (...) wordt beschouwd als niet meer dan een netwerk van assumpties en intersubjectief gedeelde meningen.”* (Hakvoort, 1996, p.21-22) Dat betekent ook het causale verklaringsmodel worden afgewezen. Identificatie met het object van onderzoek staat centraal, de onderzoeker zal *“(...) trachten de werkelijkheid te zien met de ogen van degenen die men bestudeert.”* (Hakvoort, 1996, p.81)

Een interpretatieve benadering sluit goed aan op de complexe wereld met de grote variëteit aan inhoud en organisaties die we in de voorgaande paragrafen voorbij hebben zien komen. Het uitgangspunt is dat beleid niet zozeer op ‘rationele’ wijze tot stand komt, maar in interactie ofwel *“zingevingprocessen tussen participanten”* (Hakvoort, 1996, p.46). De keuze voor een interpretatieve benadering volgt logisch uit de aanname dat samenhang sterk afhankelijk is van de situatie en de waarneming van betrokkenen.

Om gedrag te kunnen begrijpen, moeten *“(...) sociaal gedeelde interpretatiekaders die aan dat gedrag ten grondslag liggen”* worden onderzocht. (Hakvoort, 1996, p.39). *“Interpretaties van betrokkenen vormen de basis voor de wetenschappelijke analyse.”* (Hakvoort, 1996, p.46) Het is dus zaak om erachter te komen welke betekenissen de betrokkenen zelf aan hun situatie toeschrijven (Hakvoort, 1996, p.128). Daarmee heeft de keuze voor een interpretatieve benadering gevolgen voor de keuze van onderzoekstechnieken. Wester (1987, in Hakvoort, 1996, p.128) concludeert dat een open benadering, gericht op direct contact met de werkelijkheid de voorkeur geniet. Participerende observatie en de casusstudie worden aanbevolen. Het verzamelen van onderzoeksgegevens is daarmee geen gestructureerde meetprocedure, maar kent een sterk kwalitatieve karakter. Dat geldt ook voor de verwerking en analyse van de gegevens. (Hakvoort, 1996, p.128-129)

Methoden en technieken

De casusstudie kan worden omschreven als een studie van een bestaande complexe situatie met een sterke contextgebondenheid. Dat wil zeggen dat de belangrijkste oorzakelijke factor in die context besloten ligt en een experiment niet mogelijk is. *“Het onderzoek heeft geen statistisch generaliserende pretenties maar biedt wel theoretisch generaliserende mogelijkheden.”* (Hakvoort, 1996, p.91) Binnen de interpretatieve benadering is de casusstudie geschikt om theorie te genereren (Hakvoort, 1996, p.120). De representativiteit is dus beperkt, maar die wordt ook niet nagestreefd. Het is niet de bedoeling om tot wetmatige uitspraken komen, maar wel om patronen, verschillen en overeenkomsten te ontdekken, om die vervolgens te verklaren.

Dit onderzoek maakt gebruik van twee casusstudies: het onderzoek wordt herhaald. Door het gebruik van meerdere casussen is het weliswaar niet mogelijk om beter statistisch te kunnen generaliseren, maar wordt wel het inzicht in het onderzoeksobject vergroot. Juist daarom is gekozen voor twee casussen die vooraf behoorlijk verschillend leken (en dat achteraf ook bleken). (Vergelijk Hakvoort, 1996, p.120-121)

Bij casusstudies is het verstandig om gebruik te maken van meerdere onderzoekstechnieken, gelet op het unieke en eenmalige karakter van de situatie. Geen enkele methode is zonder vertekening en door methoden met verschillende methodologische zwakten te combineren, kunnen foutenbronnen onderling geneutraliseerd worden (Hakvoort, 1996, p.132). Zodoende wordt gebruik gemaakt van de volgende technieken:

- 1) *Documentanalyse*: bestudering van schriftelijk materiaal, zoals nota's, rapporten, notulen, media, correspondentie, overeenkomsten en wetenschappelijke literatuur.
- 2) *Interviews*: allereerst zijn enkele volledig vrije interviews afgenomen met ambtenaren van DCIM, om bekend te raken met de materie. Vervolgens vonden met zowel DCIM-ambtenaren als andere betrokkenen semi-gestandaardiseerde interviews plaats. Hierbij zijn vooraf een aantal vragen rond vaste bespreekpunten geformuleerd, maar kon de nadruk of de volgorde wel afwijken als het gesprek daar aanleiding toe gaf. Het voornaamste doel van de interviews is om de interpretaties van betrokkenen in beeld te brengen. Interviews werden bij voorkeur 'in levende lijve' bij een persoon tegelijk afgenomen. Uit praktische overwegingen deden zich daarop drie uitzonderingen voor: één telefonisch, één schriftelijk en één tweepersoons interview. Respondenten zijn bewust geselecteerd bij DCIM, gemeenten en andere relevante partijen.
- 3) *Participerende observatie*: dat wil zeggen dat de onderzoeker "meedraait" in een organisatie en zodoende de gelegenheid heeft om min of meer systematisch gegevens te verzamelen over de activiteiten en interacties van haar medewerkers. (Hakvoort, 1996, p.141-142). De onderzoeker heeft in 2006 gedurende een half jaar bij DCIM als "werknemer-student" zowel 'dagelijkse werkzaamheden' als onderzoek verricht. De dagelijkse werkzaamheden hadden voor een groot deel betrekking op de eerste casus. Alleen bij deze casus is sprake van participerende observatie, bij de tweede niet.

Empirische afbakening

Het onderzoek richt zich op DCIM's sturingswijze in het licht van verticale samenhang; DCIM is het onderzoeksobject en van daaruit is een groot deel van de onderzoekswerkzaamheden verricht. Bij de selectie van casussen zijn verschillende criteria gehanteerd. Allereerst gold dat het om beleidsdossiers moest gaan waarbij DCIM en gemeenten in de ogen van DCIM de spil vormen: hún relatie staat immers centraal in dit onderzoek. Daarnaast kon een dossier zowel lopend als afgerond zijn, zolang er maar genoeg over te zeggen zou zijn. Hiernaar is in overleg met een DCIM-ambtenaar gekeken. Beide dossiers behoorden tot de lopende werkzaamheden van DCIM ten tijde van de onderzoeksperiode aldaar (februari-augustus 2006). Zoals eerder opgemerkt is gekozen voor casussen die veel van elkaar verschillen, om zo een completer beeld te krijgen. Hierbij is onder meer gelet op de mate van succes, het gebruikte beleidsinstrumentarium en de inhoud. Zodoende vielen diverse opties af en is gekozen voor de volgende twee casussen.

1) *Beleidskader Lokaal Integratiebeleid*: de eerste casus gaat over de ontwikkeling van een gezamenlijke agenda tussen Rijk en gemeenten op het gebied van lokaal integratiebeleid in brede zin. In brede zin wil zeggen: met inbegrip van alle andere beleidsterreinen waarop (en voor zover) integratievraagstukken (daarin) een wezenlijke rol kunnen spelen. De inhoud is dus erg breed. Deze beleidsagenda heeft bij DCIM sinds 2002 verschillende beoogde verschijningsvormen gehad, waarvan de laatste het "Beleidskader Lokaal Integratiebeleid" (BKLIB) moest worden. Tot realisatie is het tot op heden echter niet gekomen. Deze casus is qua resultaat dan ook de minst succesvolle van de twee. Qua instrumentarium is aanvankelijk veel overleg gevoerd; daarna ging de aandacht vooral uit naar de ontwikkeling van faciliteiten voor gemeenten. Naast DCIM en gemeenten speelt ook de VNG een rol, vanwege haar intermediaire functie tussen Rijk en gemeenten en omdat zij ook activiteiten ontplooit op het gebied van lokaal integratiebeleid in brede zin.

2) *Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse³ Risicjongeren*: de tweede casus beslaat de ontwikkeling, totstandkoming en de voortgang van afspraken over de aanpak van "Antilliaanse risicjongeren". Die afspraken zijn in 2005 afgesloten tussen Minister

³ Met 'Antilliaanse' wordt in dit onderzoek bedoeld op een herkomst van de Nederlandse Antillen of Aruba.

Verdonk en de 21 zogenaamde “Antillianengemeenten” (AG21), in de vorm van 21 “bestuurlijke arrangementen”. Hier is aanzienlijk meer succes te zien, alleen al door het feit dat hier wel iets tot stand is gekomen. Daarnaast is sprake van een diverser instrumentarium, waaronder financiële middelen. De inhoud is aanzienlijk smaller. Naast DCIM en gemeenten nemen ook verschillende organisaties die zich richten op de belangen van Antilliaanse Nederlanders een belangrijke positie in het geheel in, vanwege hun betrokkenheid bij de ontwikkeling dan wel de voortgang/uitvoering.

Bij vier grote gemeenten zijn ambtenaren en wethouders geïnterviewd over allebei de casussen. Er is gekozen voor grote gemeenten (100.000+), omdat zich daar de meeste integratieproblemen voordoen (zie ook §3.1.2). In het verlengde daarvan is gelet op de aanwezigheid van een groot percentage allochtonen. Dat zijn tegelijk de voornaamste overeenkomsten, want verder zijn ze juist bewust geselecteerd op variëteit, zodat een completer beeld ontstaat. Representativiteit wordt niet nagestreefd, zoveel mogelijk inzicht des te meer. Het aantal van vier gemeenten is beperkt uit praktische overwegingen, maar lijkt voldoende om een gevarieerd beeld te waarborgen. Zo behoort één van de gemeenten tot de “Grote Vier”, valt er één niet onder het Grotestedenbeleid, zijn er twee bij die bij DCIM als vooruitstrevend bekend staan en is gelet op enige variëteit in politieke kleur van het College en de integratiewethouder. Zowel wethouders als ambtenaren zijn ondervraagd, omdat hun perspectieven uiteen kunnen lopen, terwijl zij toch dezelfde gemeente vertegenwoordigen. Dat biedt mogelijk meer inzicht in de dynamiek van processen. Door per gemeente beide casussen tegen het licht te houden, worden overeenkomsten of verschillen wellicht beter zichtbaar.

Verschillende respondenten bij zowel gemeenten, DCIM, als de VNG stelden prijs op anonimiteit. Daarom is gekozen om alle respondenten anoniem te verwerken. Dat betekent ook de gemeenten zelf anoniem verwerkt moeten worden, omdat de dossiers waarop de casussen gebaseerd zijn bij gemeenten vaak tot één persoon te herleiden zijn. De anonimiteit van gemeenten doet geen afbreuk aan de waarde van het onderzoek, omdat het niet gaat om een gedetailleerd beeld van specifieke gemeenten, maar om het grotere plaatje waarin “de (grote) gemeente” een zeer belangrijke partij is in de omgeving waarin integratiebeleid tot stand komt. Wat bronvermelding betreft zullen deze gemeenten worden aangeduid met de letters, A, B, C en D. Alleen wanneer dit zinvol wordt geacht, wordt een onderscheid gemaakt tussen ambtenaren en wethouders. Bijvoorbeeld aC in de eerste casus slaat op de ambtenaar van gemeente C die verstand heeft van de eerste casus. De wethouders (whA, whC, whD) zijn over beide casussen geïnterviewd, dus zij zijn in beide casussen dezelfde persoon. Van gemeente B was de wethouder helaas niet bereid om aan het onderzoek deel te nemen. Wethouder D is sinds de huidige raadsperiode oud-wethouder, whA en whC zijn momenteel nog steeds in functie en waren dat ook de afgelopen raadsperiode.

1.6. Leeswijzer

De beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen krijgt pas wetenschappelijke waarde door haar af te zetten tegen een theoretische achtergrond. In hoofdstuk 2 worden daarom verschillende relevante theoretische noties en concepten verkend, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de netwerkbenadering, de betekenis van samenhang en netwerkmanagement. Met de meest bruikbare elementen wordt een analysekader gevormd. Tenslotte wordt de operationalisering verduidelijkt op welke praktische aspecten gelet zal worden om de deelvragen te kunnen beantwoorden. In hoofdstuk drie worden de onderzoeksgegevens gepresenteerd. Na een algemene introductie op de omgeving waarin integratiebeleid tot stand komt, komen de twee casussen aan bod, respectievelijk het Beleidskader Lokaal Integratiebeleid en de Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren. In het vierde hoofdstuk worden deze

gegevens aan een analyse onderworpen, met behulp van het analysekader uit hoofdstuk 2. In vergelijkend perspectief worden de omgeving, sturing en samenhang getypeerd, om tenslotte naar verklaringen voor verschillen te zoeken. Hiermee kunnen uiteindelijk in hoofdstuk 5 de deelvragen worden beantwoord en kan de hoofdvraag van conclusies en een beantwoording worden voorzien. Hierna worden aanbevelingen voor de praktijk gedaan en vindt een korte reflectie op het onderzoek plaats.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

Inleiding

Om de te onderzoeken werkelijkheid op gerichte en zinvolle wijze te kunnen interpreteren, is structurering met behulp van een theoretisch kader een vereiste. “De belangrijkste functie van het theoretisch kader is (...) het hanteerbaar maken van de ‘complexe werkelijkheid’ door het kiezen van een beperkt aantal begrippen die in de werkelijkheid een rol spelen” (Opleiding Bestuurskunde, 1998, p.7). Het gaat dus om een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid.

In dit hoofdstuk komen verschillende theorieën aan bod die geschikt lijken om de wijze waarop samenhang tussen landelijk en lokaal integratiebeleid tot stand komt mee te analyseren. Bij de probleemstelling (§1.3) zijn enkele voor samenhang cruciale begrippen benoemd in de eerste twee deelvragen: typering van de omgeving, de betekenis van samenhang daarbinnen en hoe die nagestreefd kan worden. De hierna te behandelen theorieën zullen daarop betrekking hebben. Aan de hand van centrale elementen uit die theorieën zal daartoe een analysekader worden geconstrueerd, om de te onderzoeken materie mee te structureren en analyseren.

Allereerst komt de netwerkbenadering aan bod, als perspectief op de omgeving waarin samenhang tot stand zou moeten komen. Deze wordt afgezet tegen hiërarchische benaderingen (§2.1). Hierna wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan op de betekenis van het begrip samenhang in die omgeving: wat verstaan we onder samenhang in termen van respectievelijk een hiërarchie en een netwerk? En wat betekent dat voor de totstandkoming? Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 het perspectief op sturing geïntroduceerd, aan de hand van de leer van het *netwerkmanagement*, met de nadruk op *procesmanagement*. In paragraaf 2.4 worden de belangrijkste elementen samengevat en schematisch weergegeven in de vorm van het analysekader, ondersteund door het focusmodel voor samenhang. Tenslotte wordt in paragraaf 2.5 de vertaalslag gemaakt naar de praktijk van het integratiebeleveld: de operationalisering. Hierbij wordt aangegeven aan de hand van welke elementen de theoretische concepten in de praktijk kunnen worden onderscheiden en waargenomen. Uiteindelijk resulteert dat in een analysekader, waarmee de praktijk in de vorm van twee casussen (hoofdstuk 3) kan worden geïnterpreteerd (analyse, hoofdstuk 4).

2.1. Perspectief op de omgeving: de netwerkbenadering

In de probleemanalyse (§1.2) zagen we al dat een sturende partij vaak van meerdere partijen afhankelijk is om wat te bereiken. Aanname in dit onderzoek is dat de aard van de omgeving in hoge mate bepalend is voor de manier waarop samenhang tot stand komt. In hoofdstuk 1 zagen we dat DCIM sturende ambities heeft ten aanzien van het integratiebeleid. De rol van de omgeving houdt in dat DCIM bij sturing te maken krijgt met gedrag van andere partijen; gedrag waarvan we veronderstellen dat het gebaseerd is op percepties en belangen. DCIM zal met dat gedrag rekening moeten houden, zowel om op korte termijn iets te bereiken als op lange termijn. Ze zal diezelfde partijen in de toekomst namelijk weer tegenkomen. (Zie bijvoorbeeld Axelrod (1984), Taylor (1987) in Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997, p.42)

Een theoretisch perspectief waarin deze aandachtspunten centraal staan, is de netwerkbenadering. De grondgedachte daarin is als volgt. Overheidsbeleid, in welke maatschappelijke sector dan ook, kent altijd een veelheid aan betrokken partijen. Die leveren elk hun eigen bijdrage aan processen van beleidsontwikkeling en –uitvoering. Die bijdragen komen niet uit de lucht vallen, maar komen voort uit de complexe interactiepatronen tussen partijen. In interacties worden denkbeelden, percepties en

omgangsregels ontwikkeld, uitgewisseld of veranderd. Die bepalen in hoge mate de inbreng van partijen bij beleidsprocessen. Wanneer je onder deze omstandigheden wilt sturen, zul je daarom moeten aansluiten op het geheel van partijen, interacties en percepties rondom het desbetreffende proces. Het “(...) *complexe geheel van actoren, interacties en werkelijkheidsdefinities rondom een bepaalde activiteit (...)*” wordt aangeduid met de term ‘netwerk’. (Termeer, 1992, p.1) Hieronder volgt een uitgebreide toelichting op de netwerkbenadering en haar bruikbaarheid voor dit onderzoek.

2.1.1. Reactie op hiërarchische benaderingen

De beleidswetenschappen zijn lang gedomineerd door hiërarchische benaderingen. Tot aan de jaren zeventig werden beleid en beleidsprocessen overwegend als rationele keuzeprocessen beschouwd. Eén beleidsbepaler zou als een ‘rationele actor’ over alle informatie rondom een probleem beschikken. Deze beslisser overziet alles, bepaalt daarom wat inhoudelijk het beste is en kiest heldere en eenduidige doelen en oplossingen. Hij heeft de macht om deze vervolgens probleemloos door ondergeschikten te laten uitvoeren, precies zoals hij aan de tekentafel bedacht had. (Klijn & Koppenjan, in Abma & In ’t Veld, 2001, p.180) Sturing heeft daarmee een sterk hiërarchisch karakter.

Hoewel het om een ideaaltype gaat – onze maatschappij kent geen zuiver hiërarchische structuren – vormt hiërarchie als ontwerpprincipie de basis voor veel organisatorische structuren, zoals de klassieke staf-lijn organisatie. Het hiërarchiedenken is nog altijd vrij populair en vaak impliciet aanwezig bij veel vormen van management. Veel structuren in onze samenleving zijn gematigd hiërarchisch, zowel intra- als interorganisatorisch. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.26) De aantrekkingskracht blijft kennelijk groot: de complexiteit van ingewikkelde sturingsvraagstukken wordt gereduceerd tot overzichtelijke proporties (Rosenthal, 1988, in De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.29). Dat geeft het gevoel dat de complexe en diverse wereld toch in grote mate beheersbaar is. De in hoofdstuk 1 genoemde roep om daadkracht hangt hier nauw mee samen.

“Persoon A drukt op knop B en dan verricht persoon C handeling D” is vaak echter een te simpele weergave van de weerbarstige werkelijkheid. Steeds meer drong de afgelopen decennia het besef door dat samenleving niet ‘maakbaar’ is en de overheid die niet naar believen kan inrichten. Ook in Nederland werd dat in de jaren tachtig al breed erkend in het debat over de beperkingen van centrale sturing, zowel in academische als in politiek-bestuurlijke kringen. De overheid is geen alwetende bovengeschatte kapitein, maar onderdeel van het sociale systeem dat zij wil besturen en slechts één van de vele spelers die zich met beleidsprocessen bemoeien (Kickert et al., 1997, p.5). Om iets klaar te spelen moet zij rekening houden met wederzijdse of onderlinge afhankelijkheden en conflicterende belangen tussen organisaties of onderdelen daarvan. Informatie, doelen en oplossingen zijn dan helemaal niet zo helder als hiërarchische benaderingen doen voorkomen. Sturing van bovenaf is moeilijk. De ‘rationele actor’ benaderingen ontkennen het politieke karakter van overheidsbeleid en laten lokale bronnen en capaciteiten bovendien onbenut.

2.1.2. De netwerkbenadering

De netwerkbenadering stamt uit het begin van de jaren zeventig, toen auteurs als Allison, Cohen, March, Olsen en Lindblom meer procesgerichte benaderingen introduceerden. Beleid komt volgens hen voort uit interacties tussen betrokken spelers. Die zijn niet alleen wederzijds afhankelijk van elkaar voor hulpbronnen, maar hebben tegelijkertijd vaak conflicterende belangen en percepties, waardoor beleidsprocessen een dynamisch, onvoorspelbaar en daarmee complex karakter hebben. Dit in contrast met de

overzichtelijke rationele benaderingen. Naast processen is er ook aandacht voor instituties als context waarbinnen die (interactie-)processen plaatsvinden. (Klijn & Koppenjan, in Abma & In 't Veld, 2001, p.180-181) Die twee beïnvloeden elkaar. Hoe je vandaag in het ene proces opereert, is van invloed op de uitgangssituatie van een ander proces waar je volgende maand instapt. En de in een proces als geldend ervaren regels beïnvloeden de gedragingen van de spelers. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 2.3 (netwerkmanagement).

Netwerk versus hiërarchie: vier kenmerken vergeleken

Voor een duidelijk contrast van de netwerkbenadering met de hiërarchische benadering zijn hieronder de belangrijkste kenmerken van beide benaderingen tegen elkaar afgezet. De aannames waarop hiërarchische sturing is gebaseerd, zijn samen te vatten met vier kernbegrippen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.30). Bedenk dat dit ideaaltypische aannames zijn, die zich in werkelijkheid nooit in optima forma zullen manifesteren.

1. *Uniformiteit* tussen organisaties: des te minder verschillen er bestaan tussen de aan te sturen organisaties, des te makkelijker die aansturing verloopt. De *span of control* van de sturende partij is dan namelijk groter.
2. *Eenzijdige afhankelijkheden*: ook al is er sprake van onderhandelingsrelaties binnen een intra- of interorganisatorisch verband, toch zijn er op cruciale momenten duidelijke relaties van eenzijdige boven- en onderschikking. Zowel op papier als in de werkelijkheid heeft de top het laatste woord.
3. *Openheid*: de aan te sturen organisaties of onderdelen daarvan staan open voor stuursignalen en interventies van de bovengeschikte partij.
4. *Stabiele structuur (voorspelbaarheid)*: er komen geen organisaties of onderdelen bij, ze verdwijnen ook niet, hun onderlinge machtsverhoudingen blijven gelijk en ook hun omgeving is weinig dynamisch en dus vrij voorspelbaar. Deze stabiliteit vergemakkelijkt sturing door een hiërarchisch bovengeschikte partij.

Tegenover de vier kernbegrippen van hiërarchische sturing stelt de netwerkbenadering eveneens vier kernbegrippen over besluitvorming. In een netwerk is weinig of geen sprake van uniformiteit, maar van pluriformiteit. Niet van eenzijdige afhankelijkheden, maar van wederzijdse afhankelijkheden. Niet van openheid, maar van geslotenheid. Niet van stabiliteit, maar van een onvoorspelbare dynamiek. Deze kernbegrippen worden hieronder toegelicht.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Openheid	Geslotenheid
Stabiliteit (voorspelbaarheid)	Dynamiek (onvoorspelbaarheid)

Schema 2-1: De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999, p.30

Pluriformiteit

De tegenhanger van uniformiteit is pluriformiteit. Partijen in een netwerk kunnen op veel manieren van elkaar verschillen, bijvoorbeeld in omvang, productaanbod, belangen en machtsmiddelen. Om binnen zo'n pluriforme context te kunnen sturen is zoveel specifieke kennis nodig, dat één partij die onmogelijk in huis kan hebben. Daar komt bij dat verschillende spelers verschillende percepties hebben van problemen, oplossingen, elkaar en onderlinge relaties. Iedereen heeft zijn eigen 'werkelijkheid' en 'het probleem' bestaat niet. Wat voor de één een oplossing is, kan voor de ander een probleem zijn. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.30-31)

Wederzijdse afhankelijkheden

Afhankelijkheden in een netwerk zijn – juist wanneer het erop aankomt – wederzijds en niet eenzijdig. Organisaties opereren in een omgeving die is opgebouwd uit andere organisaties. Bij het oplossen van problemen hebben ze elkaar nodig om zich staande te houden en om resultaten te boeken, vanwege hulpbronnen als geld, bevoegdheden, informatie en politieke steun. Die hulpbronnen zijn slechts beperkt substitueerbaar, dus nemen ruilrelaties tussen bepaalde partijen rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen *duurzame* vormen aan. Zo ontstaan regels, zoals taak- en middelenverdelingen en (een netwerk van) afhankelijkheden. (Klijn & Koppenjan, in In 't Veld & Abma, 2001, p. 181-182) Partijen blijven elkaar regelmatig tegenkomen, maar kunnen elkaars medewerking niet afdwingen. Andere spelers zullen sommige stuursignalen van de ene partij simpelweg niet accepteren, ook al is die partij hiërarchisch bovengeschied. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.31,41)

Geslotenheid

Tegenover de openheid ten aanzien van stuursignalen in een hiërarchie stelt de netwerkbenadering geslotenheid. Ontvankelijkheid voor stuursignalen is helemaal niet vanzelfsprekend; het stuursignaal wordt regelmatig niet eens opgemerkt of kan zelfs op verzet stuiten. De mate van geslotenheid is in belangrijke mate het gevolg van het referentiekader van een organisatie. Dat referentiekader is opgebouwd uit kernwaarden: “waarden die diep zijn geworteld in de organisatie en die het handelen van een organisatie voor een belangrijk deel bepalen.” (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.27) De kernwaarden van een milieuorganisatie zullen sterk verschillen van die van een chemisch productiebedrijf. Des te meer stuursignalen aansluiten op het referentiekader van een organisatie, des te meer zij ervoor open staat en des te groter dus de kans dat zij er enig gevolg aan zal geven. Als stuursignalen niet aansluiten bij het referentiekader of ermee conflicteren, dan is sprake van geslotenheid. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.31, 37-38)

Dynamiek (onvoorspelbaarheid)

In plaats van stabiliteit in structuur worden netwerken vooral gekenmerkt door dynamiek. Netwerken zijn altijd in beweging. Partijen kunnen toetreden en uittreden, en hun onderlinge machtsposities kunnen voortdurend veranderen. Hun percepties, referentiekaders en wederzijdse afhankelijkheden zijn geen vaststaande objectieve gegevenheden. De medewerking van iemand die gisteren nog niets te vertellen had, kan door andere partijen plotseling als cruciaal worden beschouwd. Dat versterkt in dat geval diens onderhandelingspositie. Waar pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden en geslotenheid structurele kenmerken zijn, kan dynamiek vooral worden gezien als kenmerkend voor de complexiteit van netwerken. Veranderingen die optreden in één van de vier kenmerken (pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek) beïnvloeden op hun beurt weer andere kenmerken. Een verandering in geslotenheid kan gevolgen hebben voor de wederzijdse afhankelijkheden.

Waar sprake is van netwerken, zijn de mogelijkheden van hiërarchische sturing beperkt. Het systeem is niet uniform en de afhankelijkheden zijn niet eenzijdig. Subsystemen zijn niet zonder meer bereid zich aan elkaar of elkaars regels te conformeren en de veronderstelde stabiliteit in het systeem ontbreekt. Netwerken zijn te zien als onbegrensde organisaties zonder een heldere kern en zonder baas. De manier waarop diverse eenheden in het complexe samengestelde systeem elkaar, zichzelf en hun onderlinge afhankelijkheid percipiëren, bepaalt of een netwerk van afhankelijkheden zich ook ontwikkelt tot een handelingsnetwerk waarin betrokken partijen hun handelen op elkaar gaan afstemmen. (Teisman, 2005, p.83)

Kern van de netwerkbenadering

Waar Termeer (1992) in de eerder genoemde definitie van een netwerk interactie en percepties centraal stelt, leggen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) het accent op belangen en afhankelijkheden: “(...) een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn” (p.15). Ook binnen organisaties zelf gaat deze definitie vaak op: er bestaan veel relatief autonome eenheden, die onderling onafhankelijk zijn, maar tegelijkertijd niet zonder elkaars medewerking kunnen. Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) spreken van min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die vorm krijgen rond beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's (p.6). Al met al ontlopen dergelijke definities elkaar niet veel. Waar het om gaat is dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal wederzijds van elkaar afhankelijke spelers, met verschillende belangen en percepties. Zij wisselen daarbij doelen, middelen en informatie over problemen, voorkeuren en middelen met elkaar uit.

Vanwege de uiteenlopende belangen en percepties van de verschillende partijen in een netwerk, is gemeenschappelijke actie rond een concreet beleidsprobleem niet eenvoudig te bereiken. Die valt niet van bovenaf op te leggen en vergt daarom vrijwilligheid van partijen. Maar juist door hun uiteenlopende belangen en percepties zullen zij zich in hun vrijwillige bijdrage vaak strategisch gedragen. Dat wil zeggen dat ze hun eigenbelang nastreven, inspeland op de percepties en belangen van andere partijen. Maar als dat eigenbelang te veel de overhand krijgt, brengt strategisch gedrag gevaren met zich mee voor het gemeenschappelijk belang. Succesvolle oplossingen vragen in een netwerk immers niet om een inhoudelijk beste oplossing, maar om de medewerking van betrokken partijen. Wanneer die louter solistisch handelen en vooral op hun eigen belang letten, zonder tegemoet te komen aan de intenties van andere partijen, zal dat het eindresultaat beschadigen. Een voorbeeld van strategisch gedrag is het vroegtijdig afhaken van een partij wanneer deze de 'buit' al binnen heeft.

Een centrale vraag binnen de netwerkbenadering is dan ook hoe die gemeenschappelijke actie tóch tot stand kan komen, zodat gezamenlijke doelstellingen worden gerealiseerd of gezamenlijke bedreigingen worden weggenomen. (Kickert et al., 1997, p.9) De sleutel tot gezamenlijke actie is gelegen in – hoe triviaal – samenwerking. Maar of die er komt, hangt sterk af van percepties: de neuzen moeten in zekere mate dezelfde kant op staan. Pas dán kan een samenhangend geheel vorm krijgen (dit wordt in §2.2 nader uitgewerkt). Om tot samenwerking te komen, moet rekening worden gehouden met de wederzijdse afhankelijkheden tussen betrokkenen, die het gevolg zijn van de beperkte substitueerbaarheid van middelen en de daaruit voortvloeiende duurzame interactiepatronen. Het lastige is dat de regels (zoals taak- en middelenverdelingen) die in deze duurzame interactiepatronen (netwerken) ontstaan, vrijwel altijd voor meerdere uitleg vatbaar zijn. En dat is precies waar partijen op inspelen. Betrokken spelers hebben immers uiteenlopende waarden, normen, belangen, informatie en percepties (pluriformiteit), die soms moeilijk met elkaar te verenigen zijn of zelfs met elkaar conflicteren. Daarom nemen ze niet voetstoots de normen en informatie van andere partijen over (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 1999, p.4), maar *interpreteren* ze tijdens hun handelen de regels binnen een netwerk om hun eigen doelen te bereiken. Deze interpretaties vormen de basis voor hun strategieën, die vervolgens in interactie met elkaar leiden tot beleidsuitkomsten. Ondanks het bestaan van regels, vraagt de spanning tussen afhankelijkheden en verscheidenheid aan percepties en belangen om permanente aandacht. Steeds opnieuw zal voor die spanning een oplossing gevonden moeten worden. (Klijn & Koppenjan, in Abma & In 't Veld, 2001, p.182) Wat dat betekent voor de betekenis van samenhang, wordt in de volgende paragraaf beschreven. Netwerken vormen contexten waarbinnen partijen strategisch handelen. Binnen die contexten moeten ze rekening houden met het strategisch handelen van anderen. Zowel met het oog op beleidsprocessen waar zij op dat moment in betrokken zijn, als

toekomstige beleidsprocessen. Het samenwerken aan een samenhangend beleid is een buitengewoon pittige opgave binnen het inherente en permanente spanningsveld tussen wederzijdse afhankelijkheden en uiteenlopende percepties en belangen. Sommigen houden dan ook een vrij cynische kijk na op de relatie tussen betrokkenen en het beleidsprobleem. Zo lijken partijen volgens Esselbrugge (2001)

(...) vooral gericht op het in stand houden van hun eigen positie in de structuur waarin de beslissingen genomen worden. Het gaat actoren telkens om het verkrijgen en behouden van macht of invloed en ook om zaken die wellicht helemaal niets van doen hebben met het beleidsprobleem waarover het op het eerste gezicht allemaal te doen lijkt. (p.17)

Keuze voor de netwerkbenadering

De centrale begrippen van de netwerkbenadering lijken meer recht te doen aan de omgeving waarin de landelijke en lokale overheid vorm geven aan integratiebeleid dan die uit de hiërarchische benadering. Daarom zal de netwerkbenadering de basis vormen om de onderzoeksgegevens mee te interpreteren. De vier omgevingskenmerken – pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek – zullen deel uitmaken van het analysekader. De keuze voor een netwerkperspectief op de omgeving heeft gevolgen voor de betekenis van samenhang en het perspectief op sturing. Beide komen respectievelijk in de volgende twee paragrafen (2.2 en 2.3) aan bod.

2.2. Samenhang

Met een beter begrip van de omgeving is het tijd om de betekenis van de term ‘samenhang’ daarin nader te duiden. In hoofdstuk 1 is samenhang al kort aangestipt en ging het over verticale samenhang en afstemming tussen de doelstellingen en activiteiten van Rijk en gemeenten. Dat is in wezen ook de kern: het woord samenhang betekent *an sich* niet meer dan “*verband*” en samenhangend “*tot een logisch geheel verenigd*” (<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=samenhang>). Afhankelijk van de kenmerken van de omgeving zijn daar echter zeer verschillende betekenissen aan toe te kennen! Om dat inzichtelijk te maken wordt wederom een onderscheid gemaakt tussen een hiërarchie (§2.2.1) en een netwerk (§2.2.2).

2.2.1. Samenhang in een hiërarchie

Het ideaaltypen van de hiërarchische wereld kenmerkt zich door uniformiteit, eenzijdige afhankelijkheden, openheid en een stabiele structuur (§2.1.2). Onder die omstandigheden is het mogelijk om samenhang *vooraf* te benoemen. De bovengeschatte ‘rationele actor’ beschikt immers over alle benodigde informatie om inhoudelijk de beste oplossing voor zijn probleem te formuleren. Aan de hand daarvan stelt hij vast welke activiteiten zijn ondergeschikten – in aanvulling op zijn eventuele eigen bijdrage – moeten ontplooiën om zijn doelstellingen te realiseren. De doelstellingen en activiteiten van de ondergeschikten staan dus in dienst van die van de bovengeschatte, ze zijn daar een afgeleide van. De kern van een samenhangend beleid is daarmee dat het beleid van ondergeschikten is afgestemd op de oplossing die aan de hiërarchische top is bedacht en bepaald (‘top-down’). Samenhang heeft daarmee ook een *eenduidig* karakter: hij is maar voor één uitleg vatbaar en dat is die van de top. Onduidelijkheid kan worden verholpen door meer informatie te vergaren over voorkeuren en keuzealternatieven, welke kenbaar zijn (Noordergraaf, 1999, p.48). Vanwege de voorspelbaarheid van de omgeving is het resultaat langere tijd houdbaar en leent dat zich voor een langetermijnplanning: in de hiërarchisch perspectief is samenhang een *statisch* begrip.

De sturingswijze om een dergelijke samenhang te bereiken, kent zodoende een sterk *inhoudelijk* karakter: “U moet het zus en zo doen.” Het woordje “moet” impliceert het al: vanwege de eenzijdige afhankelijkheid en de openheid van partijen voor stuursignalen van bovenaf, is het ook mogelijk om die inhoudelijke oplossing *op te leggen*. De bovengeschikte partij zegt: “Ik wil doel A bereiken, dus draag ik ondergeschikten B en C op om activiteit D ondernemen. Zolang zij dat doen, is sprake van samenhang.” Vanwege het vooraf kenbare, statische en eenduidige karakter van samenhang kan die als het ware per probleem worden ‘berekend’. De sturingswijze heeft daardoor een sterk *mechanisch* karakter. Er is ook weinig behoefte aan differentiatie, omdat de aan te sturen organisaties uniformiteit vertonen. Een gedetailleerde blauwdruk is daarom breed toepasbaar. Hoe de aan te sturen organisaties inhoudelijk tegen het probleem en de oplossing aan kijken (percepties) doet niet ter zake, de top bepaalt immers zowel de mate van samenhang als de noodzaak daartoe.

2.2.2. Samenhang in een netwerk

In een netwerk – gekenmerkt door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek – liggen de zaken volstrekt anders dan in een hiërarchie. Samenhang is *nóch* eenduidig of ‘rekenkundig’ te benoemen *nóch* eenvoudig te realiseren, laat staan dat een zich bovengeschikt wanende partij die kan opleggen. Beleid komt voort uit complexe interactieprocessen tussen veel verschillende partijen met uiteenlopende belangen en percepties. Die belangen en percepties bepalen hun doelstellingen en activiteiten, maar kunnen veranderen in interactieprocessen. (Scharpf et al., 1978, in Kickert et al., 1997, p.56) In een complexe en dynamische omgeving betekent dit daarom dat samenhang altijd een momentopname is: het is een *dynamisch* begrip. Net wanneer een sturende partij de toch al discutabele samenhang heeft benoemd, is de grillige werkelijkheid alweer een paar stappen verder. Een vraag als “hoeveel samenhang is er (nodig)?” is dan ook niet in kwantitatief opzicht te beantwoorden. Het is maar net hoe de betrokkenen daar tegenaan kijken. Samenhang kan dan ook niet vooraf worden benoemd, maar moet *voortdurend* opnieuw in interactieprocessen geconstrueerd worden. Of er sprake is van samenhang “tijdens de rit” is dan dus steeds een momentopname. Of er de hele rit door sprake was van samenhang, kan pas *achteraf* worden vastgesteld, wanneer blijkt dat betrokkenen de gezamenlijke perceptie hebben dat hun samenwerking tot een samenhangend resultaat heeft geleid. Vanwege de strategische gedragingen van partijen is samenhang tenslotte een *ambigu* begrip: partijen nemen niet zomaar iets aan van een sturende partij, dus ook niet hoe ze hun doelstellingen en activiteiten moeten schikken naar andermans wensen. Iedereen heeft zijn eigen invalshoek ten aanzien van problemen en oplossingen. Onduidelijkheid is geen kwestie van een informatietekort, maar wordt veroorzaakt door afwezig of strijdige interpretaties (Noordergraaf, 1999, p.45).

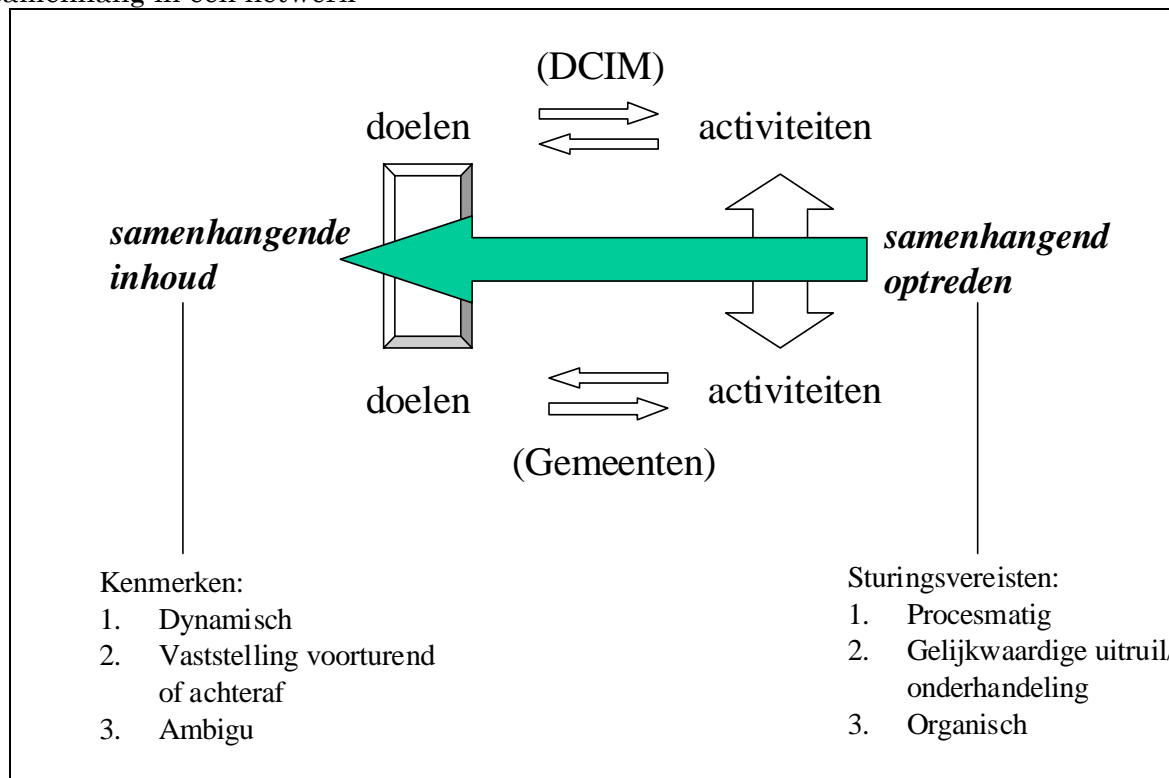
Sturen op samenhang vraagt dan ook om het faciliteren van gezamenlijke betekenisgeving. Beleid in een netwerk kan pas ‘samenhangen’ als het breed gedragen wordt. Het is geen kwestie van goed of fout, maar van winst of verlies (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, p.55-56.) In de vorige paragraaf werd al opgemerkt dat percepties bepalen of er een handelingsnetwerk ontstaat waarin partijen gaan afstemmen. Om dat te bereiken zal een sturende partij zich moeten richten op het bevorderen van omstandigheden die leiden tot een gezamenlijke perceptie van samenhang. Sturing heeft daarmee geen inhoudelijk maar een *procesmatig* karakter. Pogingen om ‘top-down’ een veronderstelde (rekenkundige) samenhang op te leggen zijn weinig kansrijk. In een netwerk is überhaupt geen ‘top’ aanwezig. Door wederzijdse afhankelijkheden is sprake van nevenschikking en moet afstemming van twee kanten komen. Van opleggen kan geen sprake zijn; sturing zal het karakter moeten hebben van een *gelijkwaardige uitruil*. Hulpbronnen zijn verdeeld: de ene partij heeft iets dat de ander wil, en vice versa. De

Voorts is de aanname dat partijen tijdens die interactieprocessen strategisch handelen. Als zij daarbij te veel nadruk op hun eigenbelang leggen, zal dat een samenhangend optreden bemoeilijken en daarmee tot minder inhoudelijke samenhang leiden. Indien partijen er daarentegen in slagen om gezamenlijke doelstellingen te benoemen en na te streven (neuzen dezelfde kant op, gezamenlijke betekenisgeving), dan leidt dat wél tot een samenhangend optreden en daarmee tot meer inhoudelijke samenhang.

In paragraaf 2.2.2 zagen we ook dat de wijze van totstandkoming daartoe een procesmatig en organisch karakter zal moeten hebben, waarbij sprake is van uitruil op basis van gelijkwaardigheid en/of onderhandeling tussen partijen. Wanneer interactieprocessen bij elkaar een samenhangend optreden vormen, is de aanname dat dit leidt tot meer samenhang in doelstellingen. Ergo: om een (meer) samenhangend (dynamisch, ambigu, tijdelijk) beleid (geheel van doelstellingen + activiteiten) na te streven moet sturing erop gericht zijn dat in het optreden (geheel van interactieprocessen) sprake is van een procesmatig, organisch verloop met gelijkwaardige uitruil en/of onderhandeling tussen betrokkenen.

Een samenhangend optreden zal overigens gemakkelijker zijn, naarmate de inhoudelijke samenhang in de uitgangssituatie groter is. Percepties en belangen botsen dan minder, wat gezamenlijk doelzoeken eenvoudiger maakt.

Het bovenstaande kan worden samengevat met het volgende interpretatiekader voor samenhang in een netwerk:



Figuur 2-1: focusmodel samenhang in een netwerk

In het voorgaande zagen we hoe de betekenis van samenhang kan verschillen, afhankelijk van de omgeving waarin zij al dan niet tot stand wordt gebracht. Omdat de netwerkbenadering de basis vormt, wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan op de ideaaltypische wijze van sturing in een netwerkomgeving, aangeduid met de term 'netwerkmanagement'. Dat wordt onmisbaar geacht om beleidsprocessen te laten resulteren in uitkomsten die betrokkenen als bevredigend (en samenhangend) ervaren. De hiërarchische sturingswijze lijkt minder geschikt om samenhang in het integratiebeleid na te streven en wordt daarom niet verder uitgediept.

2.3. Perspectief op sturing: netwerkmanagement

Beleid in een netwerkomgeving komt tot stand in complexe interactieprocessen. De uitkomsten daarvan worden bepaald door de strategische gedragingen van de betrokken spelers. Die strategieën kiezen zij op basis van wat hen gezien de situatie rationeel lijkt, en zijn gebaseerd op hun percepties en belangen. (Klijn & Teisman, in Kickert et al., 1997, p.102)

Netwerkmanagement richt zich op de coördinatie van strategieën van partijen met verschillende doelen en voorkeuren met betrekking tot een bepaald probleem of beleidsmaatregel binnen een bestaand netwerk van interorganisatorische relaties. (Kickert et al., 1997, p.10) Het is bedoeld om samenwerking te bevorderen (Kickert et al., 1997, p.60). “(...) *netwerkmanagement moet zorgen voor coördinatiemechanismen daar waar coördinatie niet automatisch tot stand komt.*” (Klijn & Koppenjan, in Abma & In ’t Veld, 2001, p.185) Daarbij dient opgemerkt te worden dat ook deze sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Er worden twee hoofdvormen onderscheiden: netwerkconstituering en procesmanagement. Netwerkconstituering (§2.3.1) stelt de structurele (institutionele) kant van het netwerk centraal en gaat over duurzame kenmerken, zoals spelregels, percepties, spelers en middelenverdelingen. Procesmanagement (§2.3.2) leent zich voor de interactieprocessen tussen de spelers in een netwerk. Binnen de bestaande netwerkstructuur biedt het per proces handvatten om succes te boeken.

Over de netwerkmanager

Netwerkmanagement als activiteit valt niet altijd samen met de rol van een netwerkmanager. Zo merken Klijn en Koppenjan (in Abma & In ’t Veld, 2001) het volgende op:

Alhoewel het vaak publieke actoren zullen zijn die de rol van netwerkmanager op zich nemen, kunnen ook andere actoren dat doen. Welke actor het gezag en de mogelijkheden heeft om de rol van netwerkmanager te vervullen, zal zeker worden beïnvloed door de strategische positie van actoren en de gangbare (omgangs-) regels in het netwerk. (p.183)

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2002) constateren “(...) *dat de positie en rol van de procesmanager nooit vanzelfsprekend is. Wil de procesmanager zijn taak kunnen uitoefenen, dan heeft hij de steun van de partijen nodig.*” (p.110) Daarnaast stellen Klijn, Koppenjan en Termeer (1995, in Abma & In ’t Veld, 2001): “*Een netwerkmanager is dus allesbehalve een centrale bestuurder of regisseur, maar veeleer een bemiddelaar en stimulator.*” (p.183)

Dergelijke opmerkingen nopen tot een zorgvuldige omgang met het in hoofdstuk één (§1.1 en §1.3) ver(ant)woorde uitgangspunt dat DCIM het vertrekpunt vormt – zowel omdat zij de meest voor de hand liggende partij is die wil sturen, als vanwege haar eigen ambitie tot het vervullen van een “gezaghebbende rol”. Tijdens het onderzoek moet daarom ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat andere partijen zich van netwerkmanagement kunnen bedienen.

2.3.1. Netwerkconstituering

Institutionele kenmerken beïnvloeden processen...

Netwerkconstituering is gericht op het aanbrengen van veranderingen in het netwerk. (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; beide in Abma & In ’t Veld, 2001, p.183) De aanname is dat institutionele (structurele en culturele [Kickert et al., 1997, p.9]) kenmerken van een netwerk invloed hebben op afzonderlijke

processen en daarmee de mogelijkheden tot samenwerking. Door op verandering van die kenmerken te sturen valt mogelijk dus ook tot meer samenhang te komen. Het bouwen aan en onderhouden van een duurzame samenwerking is buitengewoon belangrijk voor wederzijds afhankelijke partijen. Ondanks alle complexiteit, spanningen en variëteit aan inhoud en organisaties zijn Rijk en gemeenten van elkaar afhankelijk voor de aanpak van integratieproblemen. Steeds weer komen ze elkaar tegen in nieuwe processen waarin nieuwe problemen te lijf moeten worden gegaan. Ze beginnen dan niet telkens vanuit begin af aan, maar de bestaande relaties, referentiekaders, cultuur, regels en dergelijke vormen vertrekpunten. Het is daarom noodzakelijk om relaties te verbeteren en het goede te bestendigen.

Netwerkconstituering kent drie aangrijpingspunten: spelers, regels en percepties. Alledrie zijn zij van grote invloed op de processen waarin partijen met elkaar een probleem trachten op te lossen.

1. *Spelers*: er kunnen nieuwe spelers worden geïntroduceerd, of bestaande spelers kunnen terzijde worden geschoven. Ook kunnen de posities van bestaande spelers worden gewijzigd. (Klijn & Koppenjan, in Abma & In 't Veld, 2001, p.183) Wanneer zich bijvoorbeeld een nieuwe speler meldt, zal die weer een eigen kijk op problemen en oplossingen hebben. Als andere betrokkenen in processen niet om die nieuwe speler heen kunnen, zullen ze hem in zekere mate tegemoet moeten komen. Dat heeft zijn weerslag op de gezamenlijke perceptie van problemen en oplossingen.
2. *Regels*: in de zin van permanente institutionele voorzieningen op netwerkniveau, die interacties tussen betrokkenen structureren. Managementstrategieën richten zich daarbij op de introductie van nieuwe regels, de afschaffing van oude en/of een herverdeling van de middelen binnen het netwerk. (Klijn & Teisman, in Kickert et al., 1997, p.113) Regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op tot de toegang van spelers tot een proces of afspraken over conflictregulering.
3. *Percepties*: het gaat dan om het veranderen van fundamentele percepties ten aanzien van de inhoudelijke problematiek binnen het netwerk, dat bekend staat als 'reframing' (Klijn & Koppenjan, in Abma & In 't Veld, 2001, p.183). Een veelgeziene poging daartoe is door met behulp van beleidsnota's te proberen de percepties te beïnvloeden van de te bereiken doelen of van de relevantie van andere betrokkenen binnen een netwerk. (Klijn & Teisman, in Kickert et al., 1997, p.111). Vaak liggen – al dan niet bewust gestuurde – ingrijpende gebeurtenissen ten grondslag aan 'reframing', zo stellen Kickert, Klijn en Koppenjan vast (1997, p.52). Deze auteurs noemen ook mildere varianten, zoals informatiestrategieën (denk aan voorlichtingscampagnes) (p.52) of het bevorderen van een gemeenschappelijke taal (p.169).

Institutionele kenmerken liggen echter diep verankerd, waardoor netwerkconstituering een tijdrovend karwei is. Ze is een langetermijninvestering en dikwijls ongeschikt voor de sturing van lopende beleidsspelen. Structuur is maar beperkt veranderbaar. (Kickert et al., 1997, p.186)

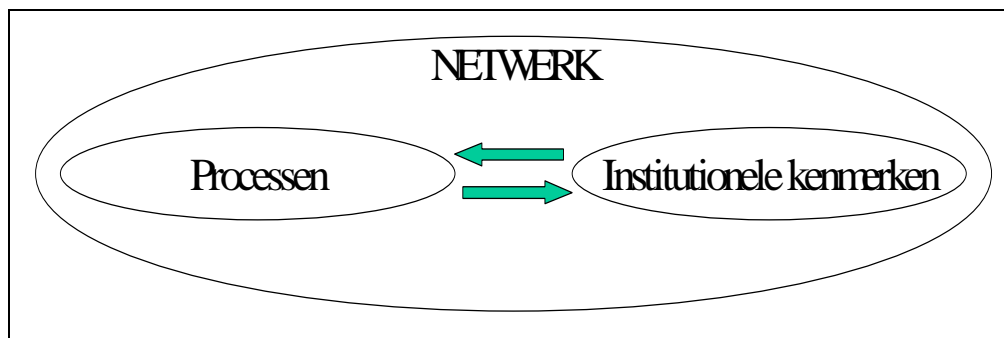
...maar processen beïnvloeden ook institutionele kenmerken!

Een netwerk bestaat echter niet alleen uit instituties, maar ook uit processen. Afzonderlijke processen die specifiekere doelen dienen, en die in goede banen vallen te leiden met behulp van procesmanagement (§2.3.2). Echter, bij elkaar genomen geven die processen ook vorm aan het duurzame geheel, waarbinnen je elkaar de volgende keer weer tegenkomt. Gebeurtenissen uit het vorige proces kunnen de samenhang in de toekomst vergroten, bijvoorbeeld doordat ze het wederzijds vertrouwen doen toenemen. Door afzonderlijke processen goed te managen met behulp van procesmanagement, creëer je niet alleen korte termijn successen (een nota, een convenant, een beleidsprogramma), maar zorg je ook voor een betere relatie op de lange termijn. Zo

beïnvloed je dus ook institutionele kenmerken van het netwerk. Je hoeft niet steeds alle stappen van procesmanagement te doorlopen, je bouwt tegelijkertijd aan iets duurzaam. De juiste aandacht voor individuele processen draagt ertoe bij dat het netwerk in structurele zin onderhouden wordt.

Als de aannames over de omgeving juist zijn, zou DCIM in al haar acties netwerkprincipes moeten toepassen. Ze is áltijd van andere partijen afhankelijk. Om haar acties beter te doen bekliven is het zinvol om de duurzame relaties met die partijen te verbeteren. Zowel het behalen van concrete resultaten als het daartoe beïnvloeden van de netwerkstructuur zullen echter altijd via processen tot stand moeten komen. Netwerkconstituering en procesmanagement vullen elkaar aan, “(...) *the levels are interconnected (...)*” (Kickert et al., 1997, p.169) en zijn beide aangrijpingspunten voor sturing. De aandacht voor afzonderlijke processen is daarbij leidend, want daar gebeurt het.

Onderstaande figuur geeft de wederzijdse beïnvloeding van processen en institutionele kenmerken weer:



Figuur 2-2: in een netwerkgeving beïnvloeden processen en institutionele kenmerken elkaar

Naast het onderscheid tussen twee interventieniveaus (processen en instituties) benoemen Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) ook twee interventiedimensies, die respectievelijk op interacties en op percepties gericht zijn. Zowel op procesniveau als op institutioneel niveau kan men zich dus weer op interacties of juist op percepties (of beide) richten. Over en weer beïnvloeden die elkaar, dus ook hiervoor geldt: strategieën die zich richten op één niveau of dimensie, kunnen problemen op een andere oplossen. (p.168-169).

Netwerkconstituering biedt aangrijpingspunten in de vorm van drie institutionele variabelen (spelers, regels en percepties) die samenhang kunnen beïnvloeden. Om begrenzingen aan te leggen in het onderzoek wordt echter geen institutionele analyse gemaakt. Het voert te ver om na te gaan hoe regels ontstaan, zich ontwikkelen, hoe het gedrag van partijen door regels wordt bepaald, of er nieuwe regels komen, of er spanning komt tussen bestaande regels en nieuwe regels enzovoorts. In het licht van de hoofdvraag heeft dat niet de hoogste prioriteit. De onderzoeker heeft zich vooral op de proceskant (§2.3.2) geconcentreerd. Daarin komen zeker wel constituerende elementen voor, vooral spelers en percepties: zoals hoe spelers betrokken zijn, of in het geheel van spelers verandering is gekomen, wat percepties waren en hoe die veranderen. En ook regels wel, bijvoorbeeld in de vorm van procesafspraken. Maar niet waar het gaat om het bepalen van regels, en het langere tijd volgen van hoe instituties zich ontwikkelen. Netwerkconstituering maakt daarom geen deel uit van het analysekader en in de analyse wordt er niet afzonderlijk op teruggekomen.

2.3.2. Procesmanagement

Met behulp van procesmanagement kan vervolgens worden bepaald hoe de interacties tussen de spelers in een netwerk kunnen worden bevorderd. Uitgangspunt is de interactie tussen de manager en de sociale omgeving waarin hij opereert. Beide beïnvloeden elkaar en bepalen daarmee deels elkaars succes. Het probleem is dat verschillende organisaties er allemaal eigen strategieën op nahouden, die niet zomaar op elkaar zijn afgestemd. Door hun verschillende percepties bijeen te brengen kan dit organisatieprobleem worden opgelost. Dat vraagt wel om veel vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming, omdat ze elkaars strategie niet eenzijdig kunnen bepalen. Macht is versplinterd en partijen hebben elkaar nodig. Ze kunnen elkaar helpen, maar ook dwarsbomen. Ze zijn niet statisch maar ontwikkelen zich in reactie op elkaar voortdurend: ze leren en spelen op elkaar in. Partijen opereren strategisch. (Klijn & Koppenjan, in Abma & In 't Veld, 2001, p.182 en De Bruijn et al., 2002, p.5-6)

Procesmatige aspecten van sturing en verandering kunnen worden onderscheiden van inhoudelijke aspecten. Inhoudelijk gaat het om de vraag *welke veranderingen* wenselijk zijn, procesmatig betreft het *de manier waarop* deze kunnen worden onderkend en doorgevoerd. Inhoud en proces zijn weliswaar analytisch te onderscheiden, maar tegelijkertijd onlosmakelijk met elkaar verbonden: processen produceren inhoud. Bovendien is de inhoud bij op verandering gerichte processen dusdanig complex, dat zorgvuldige aandacht voor het proces een vereiste voor succes is. Daarom is de inrichting van het proces zo belangrijk. (De Bruijn et al., 2002, p.13) Wil je beleid realiseren dat (inhoudelijk) 'samenhangt', dan is de vormgeving van de manier waarop je dat doet dus van cruciaal belang.

Procesmanagement komt voort uit vergelijkbare bezwaren die vanuit de netwerkbenadering werden opgevoerd (§2.1) tegen hiërarchische benaderingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het onvoldoende rekening houden met wederzijdse afhankelijkheden, waardoor eenzijdig opleggen niet werkt. Zoals betoogd in paragraaf 2.1, leidt een hiërarchische stijl vooral tot weerstand in een netwerkomgeving met strategisch opererende partijen. Een ander bezwaar is het bestrijden van een (complex) probleem met een eenduidige inhoudelijke oplossing. Die bestaat vaak juist niet. De dynamiek van complexe vraagstukken vraagt niet om één juiste probleemdefinitie, maar om een *voortdurend* proces van problemen formuleren en oplossen. Wanneer desondanks toch een inhoudelijke koers wordt aangehouden, zal dat enkel weerstand oproepen. Verschillende partijen percipiëren de werkelijkheid op hun eigen manier en hebben daarvoor zo hun redenen. Het is daarom verstandig om niet te streven naar een objectief 'beste' oplossing, maar naar een *gezaghebbende* oplossing, die door alle betrokken partijen wordt geaccepteerd. Dat kan alleen maar wanneer zij bij het proces van probleemformulering en –oplossing worden betrokken, zodat ze hun eigen informatie en waarden hebben kunnen inbrengen. (De Bruijn et al., 2002, p.21-24) Het gaat ook vaak mis doordat veel gewenste veranderingen een (te) *projectmatige opzet*, kennen, waarbij de initiatiefnemer scherpe probleemdefinities, heldere doelen, duidelijke randvoorwaarden en strakke tijdspaden hanteert. Vanwege de aanname dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn, worden dergelijke kernelementen van tevoren eenduidig geformuleerd. Dat kan goed uitpakken in een statische wereld, waar besluitvorming lineair en gestructureerd verloopt. Maar wanneer sprake is van veel inhoudelijke dynamiek, ontberen probleemdefinities en oplossingen de voor een projectmatige benadering vereiste stabiliteit. Andere spelers binnen een netwerk zullen die niet zomaar accepteren. Dan is een procesbenadering zinvoller. (De Bruijn et al., 2002, p.27-31)

Sturing in een netwerkomgeving kan dus falen door een te lage netwerkbewustheid en een te inhoudelijke en projectmatige benadering. Pas wanneer alle betrokken partijen hun eigen opvattingen herkennen in problemen en oplossingen, zullen ze meewerken.

Een proces van interactie tussen partijen is hiervoor essentieel. Om dat proces in goede banen te leiden is het zaak dat betrokkenen met elkaar procesafspraken te maken over de spelregels die zij zullen hanteren om tot besluitvorming te komen. Dus nog niet het *wat*, maar wel *de manier waarop*. Belangrijk daarbij is dat elk van de betrokken partijen voldoende uitzicht krijgt op vertegenwoordiging van eigen belangen. (De Bruijn et al., 2002, p53-55) Overigens betekent de kritiek op de hiërarchische stijlen niet dat we ze maar direct overboord moeten kieperen. Ook een procesmatige managementstijl kan baat hebben bij een dosis hiërarchie. Bijvoorbeeld wanneer een proces in een impasse dreigt te raken, kan het heel zinvol zijn om hiërarchische maatregelen in te zetten, of daarmee te dreigen. Procesmanagement pretendeert niet een volledige vervanger te zijn van de genoemde stijlen. (De Bruijn et al., 2002)

Voor de inrichting van processen kunnen verschillende kernelementen benoemd worden. De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld (2002) geven er vier, als basis voor een zogenaamd procesontwerp: een open besluitvorming, de bescherming van kernwaarden van participanten, voortgangsbewaking en inhoudelijke garanties. Die verdelen zij vervolgens onder in veertien specifiekere ontwerpprincipes (p.53-56). Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) behandelen vijf kernelementen: netwerkactivering, interactie arrangeren, 'brokerage' (koppelen van problemen, oplossingen en spelers), interactie faciliteren en bemiddeling/arbitrage (p.47-51). Ook die vallen uiteen in concretere acties. Om de zaken overzichtelijk te houden is getracht om dergelijke principes en acties te herschikken onder vier managementprincipes. Hierbij wordt grotendeels de indeling van De Bruijn c.s. aangehouden. Het gaat om de volgende vier managementprincipes:

- (A) wees open;
- (B) eerst het proces, maar dan óók de inhoud;
- (C) bescherm de kernwaarden en
- (D) bewaak de voortgang.

Als we aannemen dat DCIM's omgeving het karakter heeft van een netwerk, en zij daarin zodanig wil sturen dat een samenhangend integratiebeleid wordt bevordert, dan zal zij vanuit theoretisch oogpunt deze managementprincipes moeten hanteren in haar doen en laten ten aanzien van gemeenten en andere relevante spelers.

A. Wees open

Openheid is essentieel om wat te bereiken in een omgeving die gekenmerkt wordt door wederzijdse afhankelijkheden en geslotenheid. Pas wanneer andere partijen mogen meepraten (en -beslissen) over de agenda en de besluitvorming, wordt het voor hen interessant om tot een proces toe te treden (De Bruijn et al., 2002, p.53).

De openheid die hier bedoeld wordt, laat zich vertalen in twee concretere aspecten: 'betrek de relevante partijen' en 'wees transparant'.

- *Betrek de relevante partijen*: relevant zijn bijvoorbeeld partijen met blokkademacht, productiemacht, een belang bij de besluitvorming of partijen die uit moreel oogpunt het betrekken waard zijn. (De Bruijn et al., 2002, p.56-57) Hierbij zal wel altijd een spanning optreden tussen openheid en beheersbaarheid: er is een grens aan het aantal partijen (De Bruijn et al., 2002, p.98-99). Scharpf introduceerde in 1978 het concept van 'selectieve activering'. Hij stelt dat het voor het realiseren van specifieke beleidsdoelen niet nodig is om álle relaties in het netwerk te activeren. (in Kickert et al., 1997, p.30). Per probleem (spel) moet bekeken worden welke spelers worden betrokken. Naast de vraag welke relaties moeten worden geactiveerd, moet ook worden bepaald wat de gewenste aard en omvang is van de informatie die richting deze relaties zal gaan. (Friend et al., in Kickert et al., 1997, p.47) Verschillen tussen partijen kunnen aanleiding geven om ze op verschillende wijzen te betrekken.
- *Wees transparant*: De Bruijn c.s. (2002) merken op dat het voor betrokkenen helder moet zijn waaruit afspraken bestaan, wie de andere spelers zijn, hoe het proces is

ingericht, hoe zij er hun voordeel mee kunnen doen en hoe eenieders belangen daarbinnen zijn gewaarborgd. Een ondoorzichtig proces kan onderling wantrouwen en conflict aanwakkeren. (p.58, 110)

De eis van transparantie kan ook worden gesteld aan het optreden van de procesmanager. Hij heeft de rol van onafhankelijk facilitator. De procesmanager moet zich uiteraard op het proces concentreren en niet op de inhoud: geprononceerde inhoudelijke opvattingen kunnen door een of meer partijen als inhoudelijke vooroordelen worden beschouwd en daarmee dus als een aantasting van de onafhankelijkheid van de procesmanager. (p.58)

Door het betrekken van relevante partijen wordt recht gedaan aan wederzijdse afhankelijkheden binnen een netwerk. Tevens kan het de geslotenheid van partijen doen afnemen. Transparantie verkleint de kans op wantrouwen en conflict en kan daarmee ook de geslotenheid verminderen.

B. Eerst het proces, maar dan óók de inhoud

Het is één van de kernboodschappen van procesmanagement: wanneer geen sprake is van een eenduidige oplossing voorhanden is, verleg dan de nadruk van inhoud naar proces. Dat houdt in dat vooraf zo min mogelijk inhoudelijke keuzes worden gemaakt. Het gaat erom procesmatige afspraken te maken over hoe die inhoud tot stand zal komen. Hoe zien de keuzemomenten eruit? Hoe ziet het procesverloop eruit? Wel kan een inhoudelijke inventarisatie vooraf zinvol zijn. (De Bruijn et al., 2002, p.57-58, 104). Ook tijdens het proces is het zaak om bij inhoudelijke keuzes procedurele afspraken te maken. Dat geldt vooral wanneer er door onzekerheid en wantrouwen (het ontbreken van een gezamenlijk referentiekader) nog geen inhoudelijke besluitvorming mogelijk is. *“Wanneer de partijen desondanks aankoersen op een inhoudelijke besluitvorming, is de kans groot dat een proces zich verliest in een overmaat van details en in een vroeg stadium vastloopt.”* (De Bruijn et al., 2002, p.105). Partij A heeft een ander probleem dan partij B, problemen kunnen veranderen in de tijd, projecten kunnen mislukken enzovoorts. Dus is het van belang om eerst afspraken maken over hoe je daarmee omgaat, voordat je gelijk alles inhoudelijk dichttimmerd.

De inhoud mag echter niet veronachtzaamd worden. Integendeel, het proces is slechts bedoeld als middel om inhoudelijke probleemdefinities en oplossingen te genereren. Wanneer de inhoud uitblijft, kunnen betrokkenen de indruk krijgen dat het nergens meer over gaat, en zullen ze mogelijk afhaken. De procesmanager zal dus voor inhoudelijke garanties moeten zorgen. Dat kan door een grote variëteit aan opties op te nemen, met als aanname de uiteindelijke gekozen optie daardoor gezaghebbender en dus kwalitatief hoogwaardiger is. Daarnaast kunnen inhoudsdeskundigen (‘experts’) een plaats krijgen het proces. Ook is van belang om van variëteit naar selectie over te gaan. Waar aanvankelijk nog geen keuzes worden gemaakt in de variëteit aan opvattingen, zal na verloop van tijd toch vervolgens selecteren. Niet te vroeg, want dan is het risico dat die selectie niet gezaghebbend is. Wanneer dan wel? *“Zolang actoren die in het proces participeren nog leren, is het vruchtbaar de fase van het genereren van variëteit te continueren.”* (De Bruijn et al., 2002, p. 65, 184)

Dit principe speelt zowel in op de pluriforme en dynamische inhoud van integratiebeleid. Deze wordt niet alleen erkend, maar ook hanteerbaar, doordat niet direct de volle inhoudelijke confrontatie wordt aangegaan. Er blijft tijd en ruimte om dichter tot elkaar te komen, van elkaar te leren en zo tot nieuwe inzichten te komen. Hierdoor neemt de kans op geslotenheid ook af, omdat er minder kans bestaat op inhoudelijk afketsen

C. Bescherm kernwaarden

Partijen moet bescherming worden geboden ten aanzien van hun centrale waarden, zodat zij er gerust op kunnen zijn dat ze niet in een voor hen onwenselijke of onmogelijke richting worden meegezogen. Het gaat hierbij om waarden die de bestaansredenen vormen van een organisatie. Deze overstijgen afzonderlijke besluitvormingsprocessen waarin de organisatie betrokken is; ze spelen een doorslaggevende rol in al haar doen en laten. Wanneer partijen het idee krijgen dat ze een fuik in zwemmen en het idee hebben dat ze slechts mee mogen praten om een voorgekookt besluit te legitimeren, zal dat de besluitvorming frustreren. Het bieden van ruimte en veiligheid is daarom verstandig. Door daarover afspraken te maken zullen partijen meer geneigd zijn tot samenwerking. (Kickert et al., 1997, p.48) Ook de mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming is daarvoor belangrijk. (De Bruijn et al., 2002, p.58-59)

Een goed voorbeeld van een kernwaarde is de politieke verantwoordelijkheid die ministers of wethouders dragen. Zij zullen hun daden altijd moeten kunnen verantwoorden aan de volksvertegenwoordiging (parlement, gemeenteraad). In de relatie tussen Rijk en gemeenten zal dit vaak meespelen, zeker als het gaat om een heet hangijzer als het integratievraagstuk. “Wanneer een bestuurder in een proces participeert, kan hij klem komen te zitten tussen de deelnemers aan het proces enerzijds en het gekozen orgaan anderzijds.” Want als de volksvertegenwoordiging de procesuitkomst niet steunt, is procesdeelname niet erg aantrekkelijk. Daarom moeten kernwaarden worden beschermd in de vorm van procesafspraken en moet het proces mede worden gebruikt om onder betrokkenen respect te kweken voor elkaars kernwaarden. (De Bruijn et al., 2002, p.122-123)

Dit is een managementprincipe dat vooral inspeelt op geslotenheid. Zoals bij de behandeling van de netwerkbenadering (§2.1) besproken, is de mate van geslotenheid in belangrijke mate het gevolg van het referentiekader van een organisatie. Dat referentiekader is opgebouwd uit kernwaarden. De aanname is dat wanneer organisaties hun eigen kernwaarden beter beschermd zien, zij zich meer zullen openstellen voor stuursignalen. Vanuit de ‘sturende’ partij is het daarbij raadzaam om zoveel mogelijk aan te sluiten op de respectievelijke referentiekaders in kwestie. (De Bruijn et al., 2002, p.54)

Voorbeelden van manieren om kernwaarden te beschermen zijn:

- Voorafgaand aan het proces alleen commitment aan het proces vragen, en niet aan het resultaat. Processen verlopen dynamisch en de uitkomsten staan allesbehalve vast. Betrokkenen moet daarom bij aanvang de ruimte worden geboden om uiteindelijk afstand te nemen van het resultaat. Zo krijgen partijen ruimte en is het proces een veilige omgeving, waardoor een krampachtige strijd op de vierkante meter worden vermeden. (De Bruijn et al., 2002, p.126).
- Tijdens het proces de mogelijkheid bieden tot uitstel van commitments. Besluiten worden tijdens besluitvormingsprocessen veelal vooraf gegaan door diverse deelbeslissingen. Wanneer partijen zich te vroeg moeten vastleggen, dreigt het ‘fuikgevaar’ en zullen zij zich in hun kernwaarden bedreigd zien. Verderop in het proces is het immers lastig om terug te komen op eerder ingenomen standpunten. (De Bruijn et al., 2002, p.59)
- ‘Exit-regels’ geven partijen tijdens het proces de mogelijkheid om het proces te verlaten. Dit verlaagt de drempel voor individuele partijen om toe te treden aanzienlijk en neemt ook de fuikperceptie weg. (De Bruijn et al., 2002, p.59-60)

D. Bewaak de voortgang

In een omgeving waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn, maar uiteenlopende belangen hebben, is het risico groot dat besluitvormingsprocessen vastlopen door onderlinge strubbelingen. Zonder vaart geen resultaten. Een goede omgang met de spanning tussen de pluriforme en dynamische inhoud en de wederzijdse

afhankelijkheden is noodzakelijk om die vaart erin te houden en de samenwerking tot een vruchtbare te maken. Onder de noemer 'voortgangsbewaking' zijn er verschillende prikkels en factoren die hieraan een bijdrage kunnen leveren:

- Met name het vooruitzicht op 'winst' is een belangrijke prikkel. Zodra er voor betrokkenen nog voldoende in het vat zit, zullen zij bereid zijn zich coöperatief te gedragen. Hiermee samen hangt het eerder genoemde bieden van ruimte door uitstel van commitments. Dit kan nodig zijn om een vooruitzicht op winst te houden en te blijven deelnemen aan het proces. Als de winst te vroeg wordt uitbetaald, valt een belangrijke prikkel tot coöperatief gedrag weg. Het is daarom zaak om de winst in de staart van het proces zo groot mogelijk te maken. (De Bruijn et al., 2002, p.60-61) Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) wijzen erop dat samenwerking voor partijen een meerwaarde moet hebben, zodat zij hun 'go-alone' strategieën inwisselen voor coöperatieve strategieën. Ook noemen zij in dit verband het belang van arrangeren; door het formaliseren van afspraken kan bijvoorbeeld het vroegtijdig uitstappen van partijen worden voorkomen (p.48).
- Een zware personele bezetting: het proces krijgt daardoor niet alleen meer extern gezag, maar ook meer vaart, omdat de deelnemers een groter mandaat hebben. Zij kunnen zowel de eigen organisatie committeren als daar enige afstand van nemen. (De Bruijn et al., 2002, p.61).
- Een gevoel van urgentie is onmisbaar. Voldoende partijen moeten van mening zijn dat er sprake is van een probleem en er van overtuigd zijn dat dit probleem slechts door samenwerking oplosbaar is. Alleen dan zullen zij hun primaire reactie, het gevecht aangaan, laten varen en zich meer bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid. Er moet dus wel een momentum zijn (of gecreëerd worden); als dat er niet is en er wordt toch een proces opgestart, beschadigt dat enkel processen in de toekomst (De Bruijn et al., 2002, p.70-71). Processen beïnvloeden institutionele kenmerken van het netwerk.
- Facilitering van interacties, om de omstandigheden te bevorderen waaronder consensus bereikt kan worden. Dit kan een breed scala aan activiteiten van procedurele aard omvatten, zoals het organiseren van kennisbijeenkomsten of leveren van onderzoeksgegevens. (Kickert et al., 1997, p.49-50)
- Gebruik maken van partijen in de omgeving, die niet direct bij de besluitvorming betrokken zijn, maar wel enige invloed op het proces en de betrokkenen kunnen uitoefenen (De Bruijn et al., 2002, p.61). Naast zelf de rol van 'broker' (intermediair, koppelaar van problemen, oplossingen en partijen) op zich te nemen kan een sturende partij ook bevorderen dat andere partijen die rol deels vervullen. (Kickert et al., 1997, p.48)
- *Command and control: last, but not least!* Hiërarchische sturing mag zich dan slecht verdragen met een netwerkomgeving; wanneer processturing wordt gecombineerd met hier en daar een vleugje hiërarchie kan dat – paradoxaal genoeg – soms wonderen doen voor de procesvoortgang. Dat kan op twee manieren geschieden:
 - 1) Als aanjager van het proces: bijvoorbeeld door dreiging of andersoortig machtsvertoon kunnen betrokkenen besluiten eieren voor hun geld te kiezen en enigszins in te schikken om erger te voorkomen. *“Een minister die in een proces onderhandelt met het bedrijfsleven over een convenant, maar tegelijkertijd dreigt met een eenzijdige regelgeving, heeft waarschijnlijk een beter en sneller convenant dan een minister die uitsluitend voor een proces kiest.”* Betrokkenen gaan winst anders percipiëren: er valt niet alleen wat te halen, maar ook het voorkomen van de dreiging kan als winst worden beschouwd. Een andere manier van aanjagen is om aanvankelijk een prikkelend hiërarchisch projectvoorstel te presenteren, waardoor andere partijen wakker geschud worden en er een urgentiebesef ontstaat (De Bruijn et al., 2002, p.163-164)

- 2) Wanneer een goed proces de vatbaarheid voor *command and control* begunstigt: bijvoorbeeld wanneer partijen ‘op winst’ staan en zij die snel willen incasseren. Als dat voor een ‘kritieke massa’ geldt, kan het proces door een opgevoerde druk in een stroomversnelling raken. Ook bij succesvolle afronding van een proces kan het met verschillende partijen overeengekomen resultaat als daadkrachtig en eenzijdig besluit worden gepresenteerd. (De Bruijn et al., 2002, p.165-166)

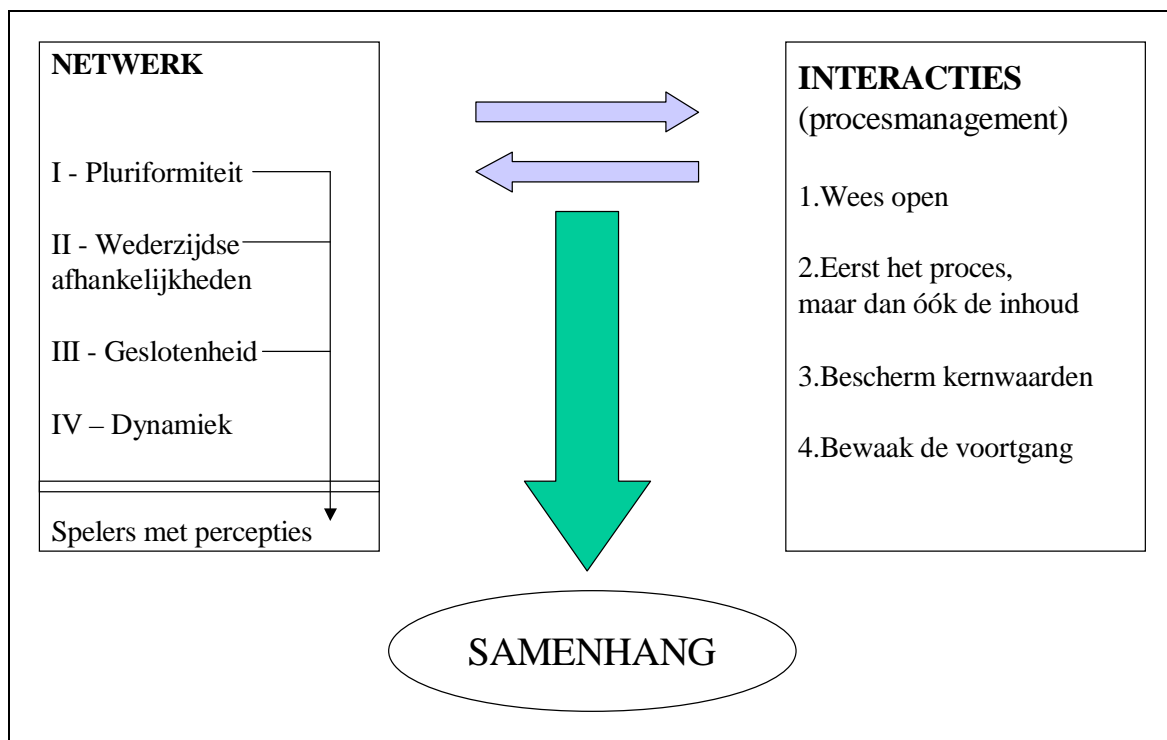
2.4. Resumé en analysekader

Samenhang nastreven in een netwerkomgeving betekent rekening houden met pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek. Beleid komt tot stand in interacties tussen spelers met verschillende en vaak botsende percepties en belangen. Om management zo in te richten dat er meer samenhang tot stand komt, bieden netwerktheorieën twee aanvliegroutes: een procesmatige (interacties) en een structurele (instituties). Processen en structuur beïnvloeden elkaar wederzijds.

Als ‘manager van het integratienetwerk’ ligt het voor de hand om je te richten op processen. Samenhangend beleid komt immers in interactieprocessen tot stand. Bovendien zijn afzonderlijke processen beter te managen. Het is al lastig genoeg in de grillige netwerkomgeving. Beïnvloeding van de structuur (percepties, spelers, regels) van het netwerk kan ook bijdragen aan de samenhang, maar gaat vaak niet over één nacht ijs. Bovendien zal dit toch in individuele processen moeten gebeuren. Goed management van afzonderlijke processen leidt bovendien tot een structureel betere relatie tussen de spelers binnen een netwerk. Daarom wordt – in combinatie met praktische overwegingen – in dit onderzoek gekozen voor een procesmatige nadruk.

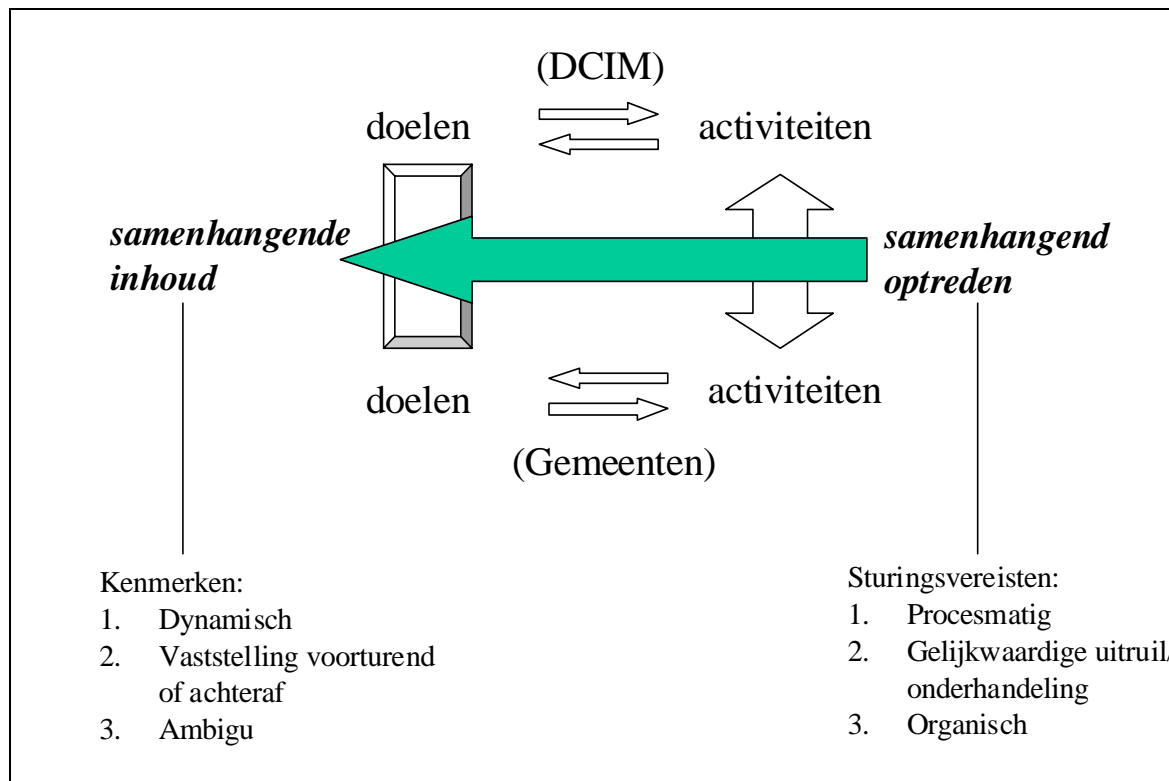
Hiervoor zijn vier managementprincipes benoemd: “wees open”, “eerst het proces, maar dan óók de inhoud”, “bescherm kernwaarden” en “bewaak de voortgang”. Deze vier principes vormen de meetlat waarlangs de werkwijze van DCIM – beschreven in hoofdstuk drie – zal worden geleid.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven:



Figuur 2-II: analysekader

Hierbij wordt gelijktijdig gebruik gemaakt van het focusmodel voor samenhang uit paragraaf 2.2.3, dat weergeeft hoe in het onderzoek naar samenhang wordt gekeken:



Figuur 2-III: focusmodel voor samenhang

2.5. Operationalisering

Operationaliseren in de klassieke zin van het woord blijft bij interpretatieve benaderingen achterwege (Hakvoort, 1996, p.156). Het is geen kwestie van het gestructureerd benoemen van een aantal indicatoren aan de hand waarvan empirische verschijnselen 'gescoord' kunnen worden. In plaats daarvan vallen ordenen en analyse samen. *"Interpreteren is analyseren."* (Hakvoort, 1996, p.156)

Wel is het mogelijk om vooraf globaal aan te geven op welke aspecten gelet zal worden. De centrale begrippen in de te onderzoeken werkelijkheid zijn de omgeving, de sturingswijze van DCIM en de waardering van betrokkenen van samenhang.

De omgeving waarin een verticaal samenhangend integratiebeleid al dan niet tot stand komt, wordt in beeld gebracht met behulp van de netwerkbenadering. Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn: wie zijn de relevante partijen? Hoe verhouden die zich tot elkaar? Welke percepties hebben zij van elkaar en van de problematiek? Wat zijn hun belangen?

De sturingswijze van DCIM (en eventuele andere sturende partijen) wordt bekeken vanuit de invalshoek van het netwerkmanagement. Daarbij wordt gekeken in hoeverre gebruikt wordt gemaakt van de vier managementprincipes uit het procesmanagement. Vragen die zich hiervoor lenen zijn bijvoorbeeld: hoe zijn de relevante spelers betrokken? Hoe komt de inhoud tot stand? Worden procesafspraken gemaakt? Zijn die duidelijk? Hoe worden die geïnterpreteerd? Ligt de inhoud vast of wordt ruimte geboden? Hoe zijn kernwaarden beschermd? Sluiten stuursignalen aan op kernwaarden? Is uitstel van commitments mogelijk? Welke exit-regels kent het proces? Is er een gevoel van urgentie? Zit de winst in de staart van het proces? Zit het mandaat aan tafel? Binnen deze procesmatige invalshoek kunnen constituerende aspecten terugkomen, zoals gemaakte

afspraken, hoe spelers worden betrokken en hoe percepties eruit zien. Ook het gebruik van hiërarchische sturingsvormen zal worden benoemd.

Methodologische zwakte: Het onderzoek heeft plaatsgevonden door met een procesbril naar de werkelijkheid te kijken. Eerder zagen we in de uiteenzettingen over samenhang (§2.2) ook kenmerken en sturingsvereisten voorbij komen. Die zijn helaas pas na de dataverzameling ontwikkeld. Hoewel er veel overlap bestaat tussen de netwerkbenadering en het focusmodel voor samenhang, betekent dat wel dat de onderzoeksresultaten voor dit gedeelte achteraf zijn geherinterpreteerd, voor rekening van de onderzoeker. Dit is een methodologische zwakte. Herinterpretatie is mogelijk vanwege de semi-gestandaardiseerde werkwijze in de interviews, wat betekent dat ze niet alle exact volgens hetzelfde stramien zijn verlopen.

Samenhang wordt “meetbaar” gemaakt aan de hand van de waardering van betrokkenen. Die wordt in kaart gebracht door zowel te vragen naar wat zij vinden van de samenhang tussen de respectievelijke doelstellingen van DCIM en gemeenten (een samenhangende inhoud?) als de samenhang tussen de respectievelijke activiteiten van DCIM en gemeenten (een samenhangend optreden?). Ook terloopse opmerkingen die op inhoud en optreden betrekking hebben kunnen hierin worden betrokken.

Pas wanneer aan de hand van deze kernbegrippen inzicht is verschaft in de omgeving, de sturingswijze van DCIM en de waardering van samenhang (hoofdstuk 4), kan de hoofdvraag worden beantwoord en kunnen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd (hoofdstuk 5).

Voor een meer gedetailleerd beeld van vragen die tijdens interviews werden gesteld, wordt verwezen naar de bijlagen.

Hoofdstuk 3 – Empirie

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de werkelijkheid, zoals die uit de onderzoeksresultaten naar voren komt. In paragraaf 3.1 wordt allereerst een beeld geschetst van de opkomst en ontwikkeling van het integratiebeleid in Nederland, en de belangrijkste spelers daarbinnen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de eerste casus behandeld: het Beleidskader Lokaal Integratiebeleid (BK LIB). In paragraaf 3.3 komt de tweede casus aan bod: de Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren.

3.1. Integratiebeleid in Nederland: ontwikkeling en spelers

In deze paragraaf wordt allereerst aandacht besteed aan de opkomst en ontwikkeling van het integratiebeleid in Nederland (3.1.1). Dit biedt de nodige basiskennis van achtergronden en kernbegrippen van het integratiebeleid en biedt enig inzicht in de omgeving waarin DCIM opereert.

Vervolgens worden de spelers in het integratiebeleid (3.1.2) geïntroduceerd. Hiermee wordt een beeld geschetst van het netwerk waarin integratiebeleid tot stand komt. DCIM en gemeenten worden beschreven aan de hand van hun respectievelijke percepties en belangen, omdat die zo belangrijk worden geacht voor de totstandkoming van een al dan niet samenhangend integratiebeleid. Zoals we in paragraaf 2.1 hebben gezien, vormen percepties en belangen van de betrokkenen de basis hun strategieën, die in interactie met elkaar leiden tot beleidsuitkomsten. De beschrijving van percepties en belangen beperkt zich hier tot een algemene strekking. Later, bij de beschrijving van de casussen, komen die in meer specifieke zin aan bod. Andere spelers worden slechts kort voorgesteld, ten behoeve van een goed totaalbeeld. DCIM en gemeenten zijn immers onze hoofdrolspelers en andere partijen zijn niet in elke casus even relevant. Voor zover dat wel het geval is, worden in de casusbeschrijvingen specifiekere percepties en belangen behandeld.

3.1.1. Opkomst en ontwikkeling integratiebeleid in Nederland

Nederland telt ruim 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen (www.cbs.nl), die uit meer dan 200 herkomstlanden stammen. Dit aantal is de afgelopen drie decennia explosief gegroeid, waardoor de verscheidenheid aan culturele achtergronden enorm is. Dat brengt grote spanningen en uitdagingen met zich mee, bijvoorbeeld op het gebied van werk en onderwijs, de verhouding tussen culturele opvattingen en de Nederlandse grondwet of de onvrede onder autochtonen en grootstedelijke probleemwijken. De manier waarmee beleidsmakers daar in ons land meegaan en vooral de prioriteit die zij eraan geven, zijn in de loop der tijd behoorlijk veranderd.

Van categoriaal beleid, via minderhedenbeleid naar integratiebeleid

Integratiebeleid kennen we pas sinds een jaar of dertig. In het parlementaire onderzoek naar het Nederlandse integratiebeleid benoemt de commissie Blok (Verwey-Jonker Instituut, 2003) grofweg daarin drie fasen: van ‘categoriaal beleid’ (jaren zeventig) evolueerde het via ‘minderhedenbeleid’ (jaren tachtig) tot ‘integratiebeleid’ (sinds jaren negentig). De betekenis van “integratie” verschilde per fase.

1. Categoriaal beleid – Na de grootschalige werving van gastarbeiders in de jaren vijftig en zestig en de migratie vanuit de (voormalige) koloniën gingen beleidsmakers er van uit dat de meeste immigranten slechts tijdelijk in ons land zouden verblijven. In de jaren zeventig volgden nog eens vele partners, kinderen en andere familieleden

(‘volgmigranten’). De politiek reageerde traag en bleef uitgaan van een tijdelijk verblijf. Beleid kwam daardoor (te) laat en (te) weinig tot stand op de verschillende terreinen waarop vooral gemeenten te maken kregen met gastarbeiders en hun gezinnen. Het beleid dát gevoerd werd stond haaks op de actuele opvattingen: “Behoud vooral uw eigen identiteit, met het oog op uw aanstaande terugkeer.” Daarnaast werd beleid ontwikkeld gericht op beheersing van de arbeidsmigratie, stimuleren van terugkeer en regulering van gezins- en huwelijksmigratie. Al met al holde de politiek achter de feiten aan.

2. *Minderhedenbeleid* - In de jaren tachtig drong het besef door dat al die migranten zouden blijven. Op landelijk niveau en in steden met veel migranten klonk de roep om een veel steviger beleid. Dit ‘minderhedenbeleid’ was gericht op groepen allochtonen die cultureel “anders” waren en een lage positie op de maatschappelijke ladder hadden. Het kende twee dimensies:

- Sociaal-economisch: achterstandsbestrijding (vooral op het terrein van arbeidsmarkt, onderwijs en huisvesting), mede door versterking van de rechtspositie en het voorkomen van ongelijke behandeling, vooroordeel en discriminatie. Dit achterstandsbeleid was veelal onderdeel van het algemene beleid, hoewel bepaalde groepen met specifieke achterstand daarbinnen soms aparte aandacht kregen. Ook ontstond beleid ten aanzien van grootstedelijke probleemgebieden.
- Sociaal-cultureel: ruimte bieden voor ontwikkeling van “eigen” cultuur, religie en taal, bijvoorbeeld door de ondersteuning van allochtone zelforganisaties en het ontwikkelen van inspraakstructuren. Halverwege de jaren tachtig kreeg een meer instrumentele visie op “culturele eigenheid” de overhand: draagt die eigenlijk wel structureel bij aan integratie en zo ja hoe? Dit leidde tot een decategoralisering van (welzijns)voorzieningen: zoveel mogelijk algemene verstrekking en alleen specifiek waar nodig. Daarnaast kwam verhoging van toegankelijkheid van algemene voorzieningen op de agenda. De discussie over de verhouding tussen algemeen en specifiek beleid is nog altijd actueel. (Zie bijvoorbeeld Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.176) Sinds de jaren tachtig heeft algemeen beleid echter wel altijd de boventoon gevoerd. (Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.178)

3. *Integratiebeleid* – Pas in de jaren negentig raakte de term “integratiebeleid” in zwang. De opleidingsachterstand van allochtonen bleek hardnekkig en leidde in combinatie met een ongunstige arbeidsmarkt tot een hoge relatieve werkloosheid. De beleidsmatige nadruk ging daarom uit naar het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, geheel volgens de sociaal-economische traditie uit het minderhedenbeleid. De inzet op de sociaal-culturele dimensie wijzigde echter aanzienlijk. De groepsgerichte benadering maakte plaats voor een meer individuele benadering en halverwege de jaren negentig ontstond het “burgerschapbeleid”. De nadruk verschoof richting eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten. Institutionaliseren van etnische pluriformiteit (bijvoorbeeld door subsidiëring van etnische zelforganisaties) was geen doel op zich meer. Wel bleef er aandacht voor een hogere toegankelijkheid van reguliere voorzieningen, het vergroten van het sociaal en cultureel kapitaal van allochtonen en het bevorderen van interetnische contacten. (Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.172-176) Doelgroepen werden ingewisseld voor doelgebieden: concentratiewijken in de (middel)grote steden. De gedachte hierachter was dat beleid zo dicht mogelijk bij de burgers met de grootste problemen ook zou leiden tot de meest effectieve aanpak. Ook de wens om minder specifiek (doelgroepen)beleid te willen voeren droeg hier aan bij. In het nieuwe beleid werden territoria aangepakt, ongeacht of de achterstanden zich bij allochtone of autochtone bewoners voordeden. (Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.181)

We zijn inmiddels alweer een paar jaar verder sinds het verschijnen van het rapport van de commissie Blok. Met de afgelopen kabinetsperiode verschoof de aandacht op rijksniveau opnieuw. Deze concentreerde zich met name op concepten als eigen

verantwoordelijkheid, burgerschap en een meer evenwichtige verdeling tussen sociale, economische en culturele integratie. (Zie bijvoorbeeld Verwey-Jonker Instituut, 2003, p.180, 185) De VNG (2003) constateert dat ook op lokaal niveau het debat is verscherpt, maar in mindere mate dan in de landelijke politiek: *“Ook gemeenten leggen meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, wijzen burgers op de balans tussen rechten en plichten en willen harder optreden tegen bepaalde uitwassen.”* (p.8) Tot zover een globale indruk van de belangrijkste verschuivingen in opvattingen over integratiebeleid: een sterk staaltje inhoudelijke dynamiek!

Integratiebeleid: een lokaal én landelijk gevoelde verantwoordelijkheid

Zoals meermaals aangegeven zijn Rijk en gemeenten de belangrijkste spelers bij de totstandkoming van integratiebeleid. Beide voelen een verantwoordelijkheid voor integratie. Dat stamt niet van gisteren. Immigranten vestig(d)en zich vooral in de grote steden van ons land en daar doen zich dan ook de meeste integratieproblemen voor. Gemeenten zien dat en willen daar wat aan doen. Maar juist omdat in veel gemeenten tegelijk de concentraties aan migranten en de daarmee gepaard gaande structurele problemen ontstonden, werd integratie ook een landelijk thema. DCIM's voorloper, de Directie Coördinatie Minderhedenbeleid (DCM), zag in 1979 het levenslicht en sinds 1980 is er op rijksniveau sprake van een – horizontaal – “gecoördineerd minderhedenbeleid”. De commissie Blok (Verwey-Jonker Instituut, 2003) constateert dat integratiebeleid gericht op migranten en hun nakomelingen vooral is ontwikkeld vanuit de rijksoverheid. Vanaf het begin hebben ‘lagere’ overheden en instituties uit het maatschappelijk middenveld (scholen, corporaties, sociale partners) hierin een voorname rol gespeeld. Sinds 1980 is door opeenvolgende kabinetten een actief (territoriaal) decentralisatiebeleid gevoerd, ook op het gebied van integratie. (p.9) Sturing geschiedt sindsdien volgens het beginsel van complementair bestuur (p.189).

Dit betekent dat bevorderd wordt, dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan een intensieve en samenhangende aanpak. Het zwaartepunt bij de invulling en uitvoering van het beleid ligt doorgaans bij gemeenten. (...) De rijksoverheid concentreert zich op haar beurt op het scheppen van voorwaarden voor een betere en meer effectieve aanpak van de problematiek. Hiervoor dient zij te beschikken over goede informatie- en monitorsystemen. Daarnaast heeft de landelijke overheid een ‘regulerende en controlerende taak’. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1994, p.23)

Deze formuleringen van de commissie Blok en DCIM zijn voorbeelden van opvattingen dat gemeenten en Rijk elkaar kunnen aanvullen. Begrippen als “invullen” en “uitvoeren” komen enigszins hiërarchisch over, terwijl formuleringen als “vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen” en “regulerende en controlerende taak” vaag zijn en in de praktijk op veel verschillende manieren kunnen worden ingekleurd. Reguleren en controleren kan het Rijk bijvoorbeeld bewust terughoudend of juist heel actief doen.

Documenten uit gemeenteland, zoals die van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), ademen een andere sfeer uit, waarin het Rijk vooral een ondersteunende rol heeft ten aanzien van gemeentelijk integratiebeleid. Zo valt in “De lokale integratieagenda” (2003) het volgende te lezen:

- *“Te veel aandacht en energie moet nu nog gestoken worden in afrekeningsmethodieken, invullen van monitoren, enquêtes en onderzoeken.”*(p.4)
- *“Gemeenten vinden dat het kabinet het lokale beleid zou moeten ondersteunen door bij te dragen aan een klimaat waarin het onderling begrip en het samenleven tussen de verschillende bevolkingsgroepen wordt bevorderd.”*(p.8)

- “De landelijke overheid kan door wet- en regelgeving en financiële middelen in belangrijke mate bijdragen aan het meer of minder succesvol verlopen van de lokale beleidsinspanningen.”(p.24)

Rijk en gemeenten trekken samen het integratiebeleid. Maar uit de voorgaande greep van percepties blijkt al dat de verdeling van hun respectievelijke taken en verantwoordelijkheden niet eenduidig te benoemen is. In de volgende paragraaf (3.1.2) wordt hierop meer in detail teruggekomen: na de behandeling van de percepties en belangen van DCIM en de casusgemeenten wordt samengevat hoe zij hier tegenaan kijken.

3.1.2. De spelers: een introductie

De belangrijkste spelers bij de totstandkoming van integratiebeleid zijn zonder meer de gemeenten en DCIM: zij zijn de gedoodverfde probleemoplossers die daartoe ook bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Deze paragraaf behandelt hun percepties en belangen ten aanzien van integratiebeleid en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Zojuist zagen we dat daarin niet eenvoudig een scheiding is aan te brengen tussen Rijk en gemeenten. De netwerkbenadering leerde ons eerder (§2.1) dat dergelijke ‘regels’ door de partijen geïnterpreteerd worden.

Naast Rijk en gemeenten zijn er verschillende partijen die zich bezighouden met belangenbehartiging of ondersteuning: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), FORUM (Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling), het Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden (KIEM) en belangenorganisaties op landelijk en lokaal niveau. Ook zij worden achtereenvolgens kort voorgesteld, vooral ten behoeve van een goed begrip van de casussen. Alleen wanneer zij in een casus een wezenlijke rol spelen, worden bij de betreffende casusbeschrijving hun percepties en belangen behandeld. In bredere zin zijn ook organisaties als adviesraden, andere ministeries, woningcorporaties en allerlei denkbare stichtingen en instellingen van invloed op integratiebeleid (zie §1.1). Een enkele daarvan zullen we terugzien in de casussen, maar het voert te ver om ook al deze partijen voor te stellen. Daarvoor wordt hun rol in de totstandkoming van samenhang tussen DCIM en gemeenten te gering geacht.

A. *Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM)*

DCIM's percepties van eigen taken en verantwoordelijkheden

DCIM wil op het terrein van inburgering en integratie een gezaghebbende rol vervullen. (DCIM, 2006a, p.7). Daartoe dicht zij zichzelf twee rollen toe: een coördinerende en een inhoudelijke. Coördinatie betreft in eerste instantie het aanbrengen van samenhang tussen verschillende departementen om kabinetsbrede doelstellingen te bereiken (Lysias Advies, 2005, in DCIM, 2006a, p.8) (horizontale samenhang). DCIM vat haar coördinerende taak samen met vier activiteiten: afstemmen, initiëren, stimuleren en afremmen (van anti-integratieve ontwikkelingen).

Sinds de jaren negentig heeft DCIM een steeds inhoudelijkere rol gekregen. Niet alleen de naam veranderde (met de “I” van integratiebeleid), maar ook de opstelling en positie. Naast het bewaken van interdepartementale samenhang kwam daar een “actieve trekkersrol” bij, zowel richting departementen als gemeenten (DCIM). Sinds het derde kabinet Kok wordt de integratieportefeuille aan een aparte *minister* toebedeeld. Ook mag DCIM inburgering pas sinds kort tot haar exclusieve verantwoordelijkheid rekenen, evenals het naturalisatiebeleid en de ontwikkeling van een Nederlandse imamopleiding. (DCIM, 2006a, p.18) Een andere kerntaak is het opstellen van kabinetsbrede doelstellingen door visie- en strategiebepaling. DCIM dicht zichzelf anno 2005 zowel een beleidsinhoudelijke als een coördinerende rol toe. (DCIM, 2006a, p.3, 5) Recent is zelfs de

C van coördinatie verdwenen (Directie Integratie & Inburgering), wat des te meer wijst op een toegenomen inhoudelijke nadruk. Hoe meer sprake is van een eigen inhoud, hoe groter de wens om die ook in de praktijk door gemeenten gerealiseerd te willen zien (DCIM). Het merendeel van de integratiethema's blijft ook in 2006 echter deels (discriminatie, emancipatie) of volledig ('zwarte' scholen, achterstandsleerlingen, concentratiewijken, arbeidsmarkt, criminaliteit, leefbaarheid) bij andere directies en/of departementen belegd. (Ministerie van Justitie, 2006, p.15-16)

De volgende passage uit de missie van DCIM, zoals vastgesteld door het Managementteam op 4 oktober 2005 (DCIM, 2006a, p.7) biedt een overzicht van waar de directie voor staat en hoe zij dat wil bereiken:

(...)

3. Wij zorgen voor:

- samenhang in en visie op het rijksbrede inburgering en integratiebeleid;
- beleid en wet- en regelgeving die gemeenten en uitvoeringsorganisaties in staat stelt hun inburgering- en integratietaken uit te voeren.
- ontwikkeling van beleid en instrumenten op basis van lokale, nationale en internationale ontwikkelingen.

4. Wij werken daaraan door:

- het opstellen van een integraal beleidsprogramma voor inburgering en integratie;
- het oppikken van signalen uit politiek en samenleving;
- het signaleren en oplossen van specifieke integratieproblemen;
- resultaatgericht te interveniëren;
- het onderhouden van netwerken;
- het verspreiden van kennis en informatie;
- het mobiliseren en bij elkaar brengen van partijen

DCIM's percepties van de omgeving/gemeenten

Om het landelijke beleid zo goed mogelijk te laten slagen streeft DCIM naar zoveel mogelijk draagvlak en actieve betrokkenheid onder wat zij 'stakeholders' noemt (DCIM, 2006a, p.10) Ze erkent hierbij het belang van "(...) *netwerkstrategieën, zoals dialoog, gedeelde belangen en transparantie.*" (DCIM, 2002c, p.4-5) Gemeenten zijn de belangrijkste stakeholders. DCIM ziet haar coördinatieopdracht dus breder dan puur interdepartementaal, juist omdat zij erkent dat integratiebeleid in toenemende mate op lokaal niveau vorm krijgt (DCIM). Gemeenten beschouwt zij als cruciaal, zowel voor de toegankelijkheid van voorzieningen, voor de uitvoering als voor andere beleidsterreinen waar integratievraagstukken spelen. DCIM vindt echter dat veel gemeenten achterlopen. Een DCIM'er merkt op: "*De kabinetsreactie op het rapport Blok en andere landelijke visiestukken, het zegt ze allemaal niets. Ze denken enkel: 'Verdonk: dat is aanpassen en je mond houden!'*" Gemeenten zouden de aandacht voor aspecten op het sociale (contacten, relaties) en het economische (werk) vlak meer in evenwicht moeten brengen met culturele aspecten zoals normen en waarden, taal, levensovertuiging en opvoeding.

Maar ondanks haar ambitie een gezaghebbende rol te vervullen, beseft DCIM dat haar sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Ten eerste omdat een lokaal integratiebeleid de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten is. Ten tweede omdat de vakinhoudelijke macht op veel terreinen bij andere departementen ligt. Ten derde omdat veel beleidsterreinen al zijn gedecentraliseerd (middelen in gemeentefonds) en specifieke uitkeringen aflopen. (DCIM, 2003d, p.1-2) DCIM lijkt zich al met al terdege bewust van haar afhankelijkheid van andere partijen.

Haar eigen rol bij lokaal integratiebeleid noemt DCIM "niet vanzelfsprekend". Richting gemeenten vallen vier rollen te onderscheiden:

1) *Beleidsontwikkeling*: zie het bovenstaande over beleidsinhoudelijke rol.

- 2) *Financiering*: structurele rijksbijdrage inburgering (geormerkte financiering) en eventuele specifieke uitkeringen of financiële regelingen.
- 3) *Coördinerende rol*: specifieke uitkeringen vanuit andere departementen naar gemeenten komen soms voor een aanzienlijk deel terecht bij etnische minderheden. Zodra dit gepaard gaat met integratievraagstukken kan DCIM zich er vanuit haar coördinerende positie mee bemoeien.
- 4) *Stimulerende rol* bij het ontwikkelen van een lokaal integratiebeleid: aanspreken en faciliteren van gemeenten. Dat omvat ook “*relevante maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en om te zetten in kwalitatief hoogwaardige informatie en kennis voor de beleidsevaluatie en nieuwe beleidsvorming*” en deze kennis “*(...) te delen, verspreiden en actief aan te dragen.*” (DCIM, 2006a, p.11).

Samengevat interpreteert DCIM de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en haarzelf als volgt:

DCIM	Gemeenten
Beleidsontwikkeling	Beleidsontwikkeling (vormgeving/invulling)
Financiering	Uitvoering rijksbeleid
Coördinatie	Signalering
Stimulering (aanspreken & faciliteren, monitoren, kennisverspreiding)	

Schema 3-I: interpretatie taakverdeling DCIM

DCIM's belangen

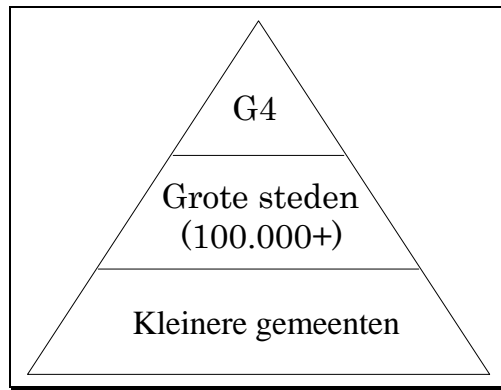
De *belangen* van DCIM laten zich samenvatten als “halen en brengen”; respectievelijk het integreren van gemeentelijke geluiden in het rijksbeleid en het articuleren van rijksbeleid (DCIM, 2003d). Wat het “halen” betreft verwacht DCIM dat gemeenten zich zonder geld of wetgeving niet al te veel gelegen zullen laten liggen aan haar initiatieven. Dat geldt vooral voor de “Grote vier” (G4), die hun zaakjes goed op orde hebben en toch wel hun eigen gang gaan (DCIM). Desondanks hoopt zij hierbij wel samenhang te bewerkstelligen tussen gemeentelijk beleid en haar eigen inspanningen: “*Als iedereen maar wat doet, zijn wij hier voor Jan-met-de-korte-achternaam-bezig,*” aldus een DCIM-ambtenaar.

Daarnaast heeft de minister zich te verantwoorden aan de Tweede Kamer. Dat betekent dat DCIM-ambtenaren ervoor moeten zorgen dat hij of zij kan aantonen dat er hard gewerkt wordt aan het oplossen van integratieproblemen. (DCIM)

B. Gemeenten

Drie categorieën gemeenten, waarvan twee relevant

Nederland telt 443 gemeenten, die allemaal van elkaar verschillen. Om enige orde in deze pluriformiteit aan te brengen, worden gemeenten hier ingedeeld in drie categorieën: de G4, grote steden en kleinere gemeenten. Deze driedeling wordt door vrijwel alle respondenten in dit onderzoek onderschreven, zowel op landelijk als lokaal niveau. De grens tussen de tweede en de derde (onderste) categorie is hier arbitrair gesteld op 100.000 inwoners. Zij dient ruim te worden opgevat en is slechts bedoeld om de orde van grootte aan te geven.



Figuur 3-1: drie gemeentelijke categorieën

1. *De Grote Vier (G4)*: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht worden beschouwd als de gemeenten met de grootste integratieproblemen. Ze staan te boek om hun grote en vooruitstrevende inzet, die regelmatig navolging krijgt in andere steden. Ze hebben doorgaans weinig behoefte aan rijksbemoediging. DCIM is van de G4 afhankelijk voor de verspreiding van goede voorbeelden (B). Tevens fungeren zij regelmatig als ‘laboratorium’ voor DCIM, doordat er vaak pilot-projecten met rijksmiddelen plaatsvinden. Daarnaast kunnen steun en medewerking van de G4 een belangrijke rol spelen in het aanzien en daarmee succes van rijksplannen. Een initiatief zonder deelname van de G4 – waar het grootste gedeelte van de doelgroep woont – maakt weinig indruk (DCIM). Wat ook weer niet betekent dat ze onmisbaar zijn: het is niet zo dat andere steden blind achter de G4 aanlopen. (B)

2. *De ‘grote steden’*: van de allochtonen woont zo’n tachtig procent (G4 meegerekend) in één van de dertig gemeenten die onder het Grotestedenbeleid (GSB) vallen. Het merendeel van de resterende twintig procent woont in andere grote steden als Almere en Zoetermeer. Aard en omvang van de integratieproblematiek verschillen per gemeente, evenals de politieke en beleidsmatige aandacht. In de beleving van DCIM blijft de aandacht in sommige gemeenten achter bij de problematiek, hoewel die gemeenten daar zelf wellicht anders over denken. De aandacht voor integratie lijkt de laatste jaren in de grote steden flink toegenomen, wat zich bijvoorbeeld uit in het feit dat de meeste beschikken over een integratienota en een integratiewethouder (soms onder de noemer ‘participatie’, ‘minderheden’ of ‘samenlevingsbeleid’). Ook de deelname van deze groep draagt bij aan het aanzien van DCIM’s plannen. De minister kan moeilijk voor de dag komen met een initiatief dat vooral aanslaat in Schin-op-Geul en Sexbierum.

3. *Kleinere gemeenten*: in de derde categorie vallen alle kleinere gemeenten. Hierin bestaan nog grotere verschillen qua politieke en beleidsmatige aandacht. Uitzonderingen en incidenten daargelaten, worden aard en omvang van de problematiek echter beduidend minder ernstig geacht dan in de eerste twee categorieën. Om die reden wordt deze categorie dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

In het kader van dit onderzoek zijn vier gemeenten onderzocht. Drie ervan zijn afkomstig uit de tweede categorie en één uit de eerste (zie ook de onderzoeksverantwoording in §1.5).

Gemeentelijke percepties van eigen taken en verantwoordelijkheden

Gemeenten beschouwen integratiebeleid als een typisch lokale aangelegenheid, waarbij het Rijk zich zo terughoudend mogelijk dient op te stellen. Ze benadrukken dat de integratieproblematiek per gemeente wezenlijk anders is, en hechten daarom zeer aan ruimte om maatwerk te kunnen leveren. Ook indien sprake is van uitvoerende taken, zoals inburgering, vragen zij zoveel mogelijk vrijheid. Gemeenten blijven graag met het

Rijk in gesprek, om knelpunten aan te kaarten en te bespreken wat zij voor de oplossing daarvan van het Rijk verwachten.

Het algemene beeld dat de laatste jaren vanuit gemeenten naar voren komt is als volgt: gemeenten willen vooral aanpakken en hebben de buik vol van abstracte discussies en nota's (VNG, 2003, p.4 en Twynstra-Gudde Villa, 2006, p.31). Onder de gemeentelijke respondenten komt een vergelijkbaar beeld naar voren.

Gemeentelijke percepties van DCIM en/of het Rijk

De percepties van de landelijke lijn zijn eensluidend onder de casusgemeenten. Dat heeft veel te maken met de gedeelde aversie jegens minister Verdonk. Haar optreden komt op gemeenten zeer negatief over. Ze hebben weinig vertrouwen in het rijksbeleid, waarvan zij de basis gelegen zien in het problematiseren van etniciteit. Dat staat haaks op hun eigen uitgangspunten. Een greep uit de kwalificaties en wat gemeenten zoal dwars zit:

- Onnodige uitvergroting en versterking van tegenstellingen tussen allochtonen en autochtonen door een negatieve en polariserende toon. *“Mensen die niet tot de heersende cultuur behoren worden afgeschilderd als tweederangs burgers.”*(C)
- Te veel repressie (eisen, sancties, normering), te weinig preventie.
- Te weinig nadruk op het positieve en succesfactoren, te veel op het negatieve. *“DCIM werd hierbij meegezogen in de maalstroom van Verdonk.”*(A)
- *“Het rijksbeleid is helemaal niet over integratie gegaan de afgelopen vier jaar!”* (A). *“Die integratie vond ze allemaal maar secundair.”* (B). Ze was vooral bezig met de hoofdpijndossiers ‘26.000 asielzoekers’ en ‘nieuwe inburgeringswet’. *“Er is veel te weinig aan integratie gedaan.”*(D)
- De houding van Verdonk was: “Ik bepaal” (C)
- Zowel kabinets- als parlementsleden moeten uiterst terughoudend zijn. (B,D) Het tegendeel is het geval *“(…) en dat werkt volstrekt contraproductief. Er wordt een hoop onzin beweerd over wat goed is voor de integratie.”*(B)

Gemeenten denken er behoorlijk anders over dan het Rijk. In essentie komt hun benadering neer op: het betrekken van mensen, het creëren en uitstralen van vertrouwen (A,C) en het aanspreken van mensen op wat hen interesseert en bindt, in plaats van op hun afkomst (B). Ze de ruimte geven en met respect benaderen. (B) Integratie dwing je niet af, je kunt slechts voorwaarden scheppen. Integratie is vooral een (sociaal-)economisch probleem: het gaat om het aanpakken van achterstanden. (A, B). Taal en werk zijn de belangrijkste aangrijpingspunten.

Integratie zie ik als economisch vraagstuk. Daar waar mensen in deze samenleving niet meedoen, zijn ze ook niet economisch actief. Ze dragen niet bij aan de ontwikkeling van de samenleving en dat is slecht als te weinig mensen een bijdrage leveren. Dan komt de motor tot stilstand. Op die manier moet je ook naar samenwerking met de minister kijken. (C)

Desondanks erkennen gemeenten wel degelijk een gezamenlijke belang:

Het Rijk heeft er ook belang bij dat mensen een zelfstandige plek in de samenleving hebben, in hun inkomen kunnen voorzien en hun leven kunnen opbouwen. Dat ze participeren, zich vrijwillig inzetten voor de voetbalvereniging. De samenleving draait alleen maar als mensen er ook écht iets van willen maken. Het Rijk heeft er natuurlijk alle belang bij om dat goed te organiseren. Daarmee voorkom je criminaliteit, economische recessie, ongelukkige mensen. Het is voor het Rijk van groot belang dat er stabiliteit in de samenleving is. Als die er niet is, dan lopen investeerders weg, functioneert de boel niet en wordt er geen geld verdiend.(C)

Gemeentelijke belangen

Hoewel elke gemeente uniek is en niet alles voor elke onderzochte gemeente geldt, verlangen gemeenten in grote lijnen het volgende van DCIM:

- Informatie, goede voorbeelden en organisatie van kennisuitwisseling
- Financiering, bij voorkeur structureel. Voor B is het in principe “geen geld, geen Zwitsers”, voor de andere gemeenten is geld niet strikt noodzakelijk (doch immer welkom), zolang het gaat om het bestrijden van achterstanden (A,C,D).
- Wet- en regelgeving (denk aan de ‘Rotterdamwet’ of de Wet Inburgering) (B,D)
- Werken aan een betere beeldvorming over allochtonen. (... , D)
- Zo min mogelijk inhoudelijke bemoeienis en zoveel mogelijk ruimte en vrijheid voor lokaal maatwerk (B,D).
- Verknoping van middelen. Eén respondent vindt het vervelend om voor de gezamenlijke inzet van geormerkte rijksbudgetten afzonderlijk verantwoording af te moeten leggen. Eén loket zou wat dat betreft prettig zijn. (aC)
- Daarnaast heeft een wethouder zich te verantwoorden aan de gemeenteraad. Zijn ambtenaren zullen moeten zorgen dat hij of zij kan aantonen dat er hard gewerkt wordt aan het oplossen van integratieproblemen. (A) Voor ambtenaren is van belang dat ze iets aan hun bestuurder kunnen verkopen (B).

Samengevat interpreteren gemeenten de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen DCIM en henzelf als volgt:

DCIM	Gemeenten
Randvoorwaarden voor beleid	Beleidsontwikkeling en vormgeving
Financiering	Uitvoering rijksbeleid
Stimulering (faciliteren, kennisverspreiding)	
Beeldvorming/voorbeeldfunctie	

Schema 3-II: interpretatie taakverdeling gemeenten

Resumé: botsende percepties, belangen en taakverdeling

Op grond van deze algemene indruk van percepties en belangen valt in de casussen veel spanning te verwachten. Niet alleen zijn er grote meningsverschillen over de inhoud, ook verschillen de respectievelijke interpretaties van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Dit zien we terug wanneer we beide schema's van de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (3-I en 3-II) naast elkaar leggen:

	DCIM over taken van...	Gemeenten over taken van...
DCIM	-Beleidsontwikkeling -Financiering -Coördinatie -Stimuleren (aanspreken, faciliteren, monitoren, kennisverspreiding)	-Randvoorwaarden voor beleid -Financiering -Stimulering (faciliteren, kennisverspreiding) -Beeldvorming/voorbeeldfunctie
Gemeenten	-Beleidsontwikkeling (vormgeving/invulling) -Uitvoering -Signalering	-Beleidsontwikkeling en vormgeving -Uitvoering

Schema 3-III: interpretaties taakverdelingen DCIM en gemeenten

Voor het overzicht worden in onderstaande tabel de belangrijkste verschillen en/of spanningen tussen DCIM en gemeenten weergegeven, zoals die uit voorgaande besprekingen van percepties, belangen en taken zijn opgenomen. Een aantal percepties is weergegeven als (wenselijk gepercipieerde) oplossing, om de inzichtelijkheid te

vergroten. Deze tabel bevat een samenvatting op steekwoorden. Dat betekent dat er enigszins gechargeerd is, om de duidelijkheid te vergroten.

	DCIM	Gemeenten
Belangen / taken		
	'Halen' van gemeentelijke geluiden, 'brengen' van rijksbeleid.	Geld, kennis, faciliteiten, bruikbare wetgeving.
	Verticale samenhang (verantwoording Tweede Kamer).	Zolang het bij mij maar goed gaat (verantwoording gemeenteraad).
	Verantwoording, aanspreken.	Verknoping, vrijheid.
	Beleidsontwikkeling (inhoud).	Dat doen we liever zelf.
Percepties		
	Ze lopen achter, ze zijn blijven hangen: te <i>soft</i> .	Wij lopen niet achter, jullie slaan door: te negatieve benadering, terwijl een positieve nodig is.
Oplossingen		
	Meer aandacht voor culturele aspecten.	Nee, het gaat om sociale en economische aspecten.
	Visie, integrale aanpak (als basis voor concrete probleemaanpak).	Concrete problemen aanpakken.
	Ondersteuning met inhoudelijke richting, aanspreken van gemeenten.	Ondersteuning zonder inhoudelijke richting; ruimte voor lokaal maatwerk, terughoudendheid.

C. *Andere spelers*

Andere spelers worden hier slechts kort geïntroduceerd, ten behoeve van een goed totaalbeeld van het integratieveld. Indien zij in een casus een wezenlijke rol spelen, worden aldaar meer specifieke percepties en belangen besproken.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Alle 443 gemeenten zijn vrijwillig lid van de VNG. Zij betalen contributie voor de diensten van hun vereniging (<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=33748>). De VNG heeft de volgende taken (<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=33751>):

- *Belangenbehartiging* van alle gemeenten bij onder meer de Tweede Kamer, het Kabinet en maatschappelijke organisaties. De VNG tracht wet- en regelgeving in een voor gemeenten gunstige zin te beïnvloeden.
- *Dienstverlening* door proactief advies aan leden over actuele ontwikkelingen en reactief advies aan individuele leden, ook over lokaal integratiebeleid.
- *Platformfunctie* via VNG-commissies, provinciale afdelingen, congressen, studiedagen en ledenraadplegingen. Zo is er een "Klankbordgroep Gemeentelijke Integratieambtenaren" en een bestuurlijke "Adviescommissie Asiel en Integratie".

Voor dit onderzoek is vooral de rol van belangenbehartiger interessant. De VNG voert overleg met het Rijk namens gemeenten en is daarom een relevante speler.

FORUM/Servicecentrum Integratie

FORUM is een "Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling" en ontvangt een structurele subsidie van DCIM. Ze wil "het wederzijds begrip tussen mensen van verschillende afkomst bevorderen" en onderneemt daartoe initiatieven met overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en burgers. Denk daarbij aan methodieken- en strategieontwikkeling, kennisontwikkeling en -verspreiding, beleidsadvies en de organisatie van publieke debatten. (FORUM, 2002, p.3-5)

Sinds 2005 is het “Servicecentrum Integratie” operationeel, ter ondersteuning van gemeentelijke beleidsambtenaren, door informatie, advies en begeleiding te bieden bij het ontwikkelen van een beter en breed gedragen lokaal integratiebeleid (FORUM, 2006, p.19). Daarnaast wil het Servicecentrum “beleidsdoelstellingen en –initiatieven van bovenlokaal niveau” vertalen naar “concrete beleidsacties voor gemeenten.” Ook ambieert het een signaalfunctie die lokale geluiden “op onafhankelijke wijze vertaalt naar het Rijk.” (FORUM, 2005, p.30)

FORUM is weliswaar een zelfstandige organisatie, maar voert ook DCIM-beleid uit en ontvangt daarnaast opdrachten van andere onderdelen van de rijksoverheid en van gemeenten (DCIM).

Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden (KIEM)

Het Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden (KIEM) wordt sinds 2003 uitgevoerd in opdracht van DCIM. Het is een verzamelpunt voor de vele praktische kennis over integratiebeleid. KIEM ziet zichzelf als de spin in het web voor relevante en actuele kennis over integratievraagstukken. Door deze kennis zo wijd mogelijk te verspreiden (via website, bijeenkomsten, nieuwsbrief) onder iedereen die werkzaam is op dit gebied, wil KIEM de effectiviteit van het integratiebeleid te vergroten. KIEM is ondergebracht bij het Nicis Institute, onderzoekscentrum voor grootstedelijke problematiek. (<http://www.integratie.net/kiem/overhetkenniscentrum/index.html>)

Belangengroepen

Het wettelijk geregelde Landelijk Overleg Minderheden telt acht samenwerkingsverbanden. Zeven daarvan behartigen de belangen van specifieke etnische groepen. De LOM-samenwerkingsverbanden overleggen minimaal drie keer per jaar met het kabinet. (<http://www.minderheden.org/>) Veel DCIM-beleid gaat standaard langs het LOM ter advisering en eventuele aanpassing. Vaak worden de LOM-samenwerkingsverbanden ook gevraagd om te helpen bij de uitvoering van DCIM-initiatieven. (DCIM) Ook bestaan er andersoortige landelijke organisaties die opkomen voor de belangen van minderheden.

Lokale groeperingen die opkomen voor de belangen van minderheden zijn er in alle maten en soorten; het is weinig zinvol om daar hier verder op in te gaan.

Belangenorganisaties zijn belangrijk voor zowel het Rijk als gemeenten, omdat zij – in welke mate dan ook – een vertegenwoordiging vormen van de mensen waar integratiebeleid zich grotendeels op richt. Hun mee- of tegenwerking kan van wezenlijke invloed zijn op het slagen van integratiebeleid.

3.2 Casus 1: Beleidskader Lokaal Integratiebeleid

In de eerste casus staat de ontwikkeling van een gezamenlijke beleidsagenda centraal, dat uiteindelijk de vorm zou moeten krijgen van het “Beleidskader Lokaal Integratiebeleid (hierna: BKLIB). Het idee komt vooral voort uit de bij DCIM toegenomen aandacht voor lokaal integratiebeleid. Dat is het bredere kader waarin deze nota past, dus ook daaraan wordt aandacht besteed. Dat gebeurt zowel bij de beschrijving van percepties en belangen in paragraaf 3.2.1 als in de beschrijving van wat zich heeft afgespeeld in paragraaf 3.2.2. In deze paragraaf staan de pogingen van DCIM om het netwerk te managen en voor samenhang te zorgen centraal. Tenslotte wordt in paragraaf 3.2.3 aandacht besteedt aan de vraag in hoeverre de betrokkenen vinden dat er sprake is van samenhang.

3.2.1 De spelers: percepties en belangen

Na een initiële verkenning van de casus met een DCIM-ambtenaar kwam naast DCIM en gemeenten ook de VNG naar voren als relevante partij. In deze paragraaf worden van alledrie de belangrijkste percepties en belangen weergegeven met betrekking tot deze casus. Die zijn aanvullend op de in paragraaf 3.1.2 behandelde percepties en belangen.

A. DCIM

DCIM's percepties van lokaal integratiebeleid

In 2002 klinkt binnen DCIM een duidelijke roep op om meer aandacht voor lokaal integratiebeleid. Het thema integratie is dan zojuist met stip binnengekomen in de top tien van grote maatschappelijke problemen. Met veel aandacht voor de achterstandswijken van de grote steden. Dáár moet de integratie plaatsvinden. Binnen die context is DCIM's doen en laten in deze casus gebaseerd op de volgende percepties:

- Lokaal integratiebeleid heeft een te incidenteel en een te weinig integraal karakter. De afstemming tussen de voor integratie relevante beleidsdomeinen is op rijksniveau redelijk op orde, maar op lokaal niveau vaak niet. (DCIM, 2004a, p.2) Integratie is onvoldoende in het algemene (generieke) beleid verankerd. Visie ontbreekt, er is te veel specifiek beleid. (DCIM, 2003b, p.8) Gemeenten moeten integratie hoog op de agenda hebben staan en óf een lokale integratieagenda ontwikkelen, óf daar bewust van afzien. (DCIM, 2003d, p.3)
- Lokaal integratiebeleid loopt te vaak “achter”. Het moet een mix zijn van sociale, economische en culturele aspecten, maar dat laatste ontbreekt te vaak. Gemeenten zouden dezelfde denkomslag moeten maken als landelijk heeft plaatsgevonden: van doelgroep- naar diversiteitsdenken en meer aandacht voor toenadering. Uiteindelijk doel is een meer gemeenschappelijk denkkader, een belangrijke voorwaarde voor Rijk en gemeenten om elkaar als partners wederzijds te kunnen versterken. (DCIM, 2006b).
- Gemeentelijke integratieambtenaren zijn vaak “eenpitters”. Er zijn er maar enkele – of soms één – en die is/zijn onvoldoende in staat om integratiebeleid te agenderen en te verankeren in andere beleidsvelden. Mocht DCIM's aandacht voor lokaal integratiebeleid weinig bestúúrljik enthousiasme opwekken, dan zijn die ambtenaren nog steeds wél gebaat bij een stukje ondersteuning en houvast. (DCIM)
- Van grote steden (G4 uitgezonderd) is een behoorlijk aantal wel gebaat bij meer inhoudelijke richting. Maar ook middelgrote en kleinere gemeenten behoren tot de doelgroep. Alleen de hele kleintjes niet. (DCIM)

DCIM's percepties van de VNG

In deze casus bestaat de indruk bij DCIM dat de VNG meer bezig is met profilering dan met het gezamenlijk zoeken naar oplossingen. (DCIM)

DCIM's belangen

De belangen die hieruit voortvloeien zijn onder twee noemers te scharen:

I/ Gemeenten aanzetten tot meer, integraler en ánder integratiebeleid: DCIM wil dat het landelijke integratiebeleid binnen de kabinetsperiode van vier jaar “landt” in gemeenten. Ze heeft een visie op en daarmee ook een wil ten aanzien van wat er lokaal moet gebeuren. Wanneer gemeentelijk integratiebeleid beter loopt en meer aansluit op wat DCIM wil, kan de directie haar eigen doelstellingen beter realiseren. *“Dat gemeenten een integraal integratiebeleid voeren én gemeentelijk beleid in hoofdlijnen overeenkomt met rijksbeleid of elkaar in ieder geval versterkt, in plaats van tegenstrijdig is met elkaar.”* (DCIM)

II/ In gesprek zijn met gemeenten en faciliteren: naast een inhoudelijke verlanglijst heeft DCIM ook een stimulerende en faciliterende rol ten aanzien van gemeenten. Daarom is het belangrijk om helder te krijgen wat het Rijk (over de volle departementale breedte) beter kan doen – of laten – om hen te ondersteunen. Door regelmatige en structurele contacten weet DCIM beter wat er leeft, wat de behoeften zijn en hoe daarop in te springen. Tegelijkertijd dienen deze contacten het eerste belang:

In de komende jaren zal er een goed zelfdraaiend netwerk opgebouwd dienen te worden zodat er van verschillende kanten en op verschillende niveaus informatie-uitwisseling kan plaatsvinden, terwijl DCIM tegelijkertijd op verschillende fronten kan sturen. (DCIM, 2003b, 2003c)

B. Gemeenten

Gemeentelijke percepties van lokaal integratiebeleid

Zojuist zagen we dat DCIM niet mild oordeelt over het integratiebeleid van (de meeste) gemeenten en nogal wat van hen verlangt. Maar hoe kijken gemeenten daar zelf tegenaan? In de afgelopen roerige jaren hebben vele flink aan de weg getimmerd en sinds 2002 een forse koerswijziging doorgevoerd. Afgezet tegen de percepties van DCIM luiden de gemeentelijke percepties in deze casus als volgt:

- Gemeenten beseffen heel goed dat integratiebeleid in alle beleidsvelden terugkomt en dat het belangrijk is daar structureel rekening mee te houden.⁴ Integratie is als beleidsthema veel belangrijker geworden, “je kan er niet meer omheen.” (C) Integratie wordt meermaals aangeduid als een “collegebreed thema” (A,C), waarbij vaak wel één wethouder als aanspreekpunt fungeert. Alle onderzochte gemeenten hebben in de afgelopen kabinetsperiode een brede integratienota en –programma ontwikkeld of herijkt. De beste werkwijze is niet perse een integrale benadering, in de zin dat er een integratieafdeling is die zich nadrukkelijk of directief bemoeit met andere diensten. Het belangrijkste is uit te gaan van concrete problemen: niet “de allochtoon”, maar “mensen in de bijstand” of “voortijdig schoolverlaters” en het hoge percentage allochtonen daarbinnen. De term “integratiebeleid” is een weinig relevant verzamelbegrip. Al noem je het “krentenbol”, het gaat erom dat je bij elk terrein moet verzinnen wat de integratie bevordert (B). Integratie is vaak een neveneffect, een afgeleide. (B,C) Over het algemeen zit de aandacht voor integratiekwesties bij andere diensten en wethouders wel tussen de oren. (B)
- Gemeenten vinden nou niet bepaald dat ze achterlopen, zeker niet gezien hun recente herijkingen. In grote lijnen komen die neer op: ‘in principe algemeen beleid en alleen specifiek beleid waar nodig’, geen subsidies meer voor activiteiten of organisaties die zich slechts op één etnische groep richten, een kritische kijk naar multiculturele adviesraden en minder losse projecten.
- Het beeld van de ambtelijke “eenpitter” wordt niet bevestigd. In B weerhoudt men zich van bemoeienis zolang er niets mis gaat, terwijl C spreekt van “(...) *gezamenlijk*

⁴ In hoeverre daarvan ook daadwerkelijk sprake is, leent zich voor nader onderzoek en staat hier niet centraal.

zoeken op basis van inhoud. Soms ben je agenderend, soms krijg je geen poot aan de grond.” De ambtelijke respondenten wekken de indruk dat ze ‘de weg wel weten’.

- Zoals we al in paragraaf 3.1.2 zagen, zitten de casusgemeenten niet op inhoudelijke richting vanuit DCIM te wachten.

Al met al wijkt dit (zelf)beeld behoorlijk af van hoe DCIM tegen gemeenten aankijkt. Een kanttekening daarbij is dat de beschreven percepties begin 2007 zijn opgetekend. Wellicht vertoonden ze in 2002 meer overeenkomsten met die van DCIM. Zoals we in hoofdstuk twee hebben gezien, kunnen percepties immers veranderen in de dynamische netwerk omgeving. In de beschrijving van het proces (§3.2.2) komen aanwijzingen voor in die richting, hoewel helemaal niet gezegd is dat die op de casusgemeenten betrekking hebben. Het is de onderzoeker om praktische redenen helaas niet gelukt om de percepties uit 2002 nauwkeurig boven water te krijgen. Lang niet alle respondenten bekleedden toen hun huidige functie.

Gemeentelijke percepties van de VNG

Een *“haat-liefde verhouding”* (B): een lobbyclub, ook voor grote gemeenten, die soms standpunten inneemt waar kleine en middelgrote gemeenten meer aan hebben. Dus alleen als het uitkomt speel je mee. *“In het algemeen kom je natuurlijk wel op één lijn en werk je samen als lobby richting het ministerie.”* (B) Wat belangenbehartiging betreft zijn gemeenten vooral lovend op de dossiers inburgering en ‘26.000 asielzoekers’. Daar gaat de meeste aandacht naar uit en zijn de spanningen tussen Rijk en gemeenten het grootst (A,B) *“Het was eigenlijk de enige onderhandelingspartner (...), waar Verdonk niet onderuit kon en wat ze heel erg verschrikkelijk vond om te doen.”* (whD). Wat integratiebeleid in brede zin betreft – waar het in deze casus om gaat – lopen de meningen uiteen. Sommigen merken te weinig van de VNG, of vinden haar publicaties en bijeenkomsten te abstract en te algemeen. Een ander is juist positief, vooral vanwege diens actieve bijdrage aan *“visieontwikkeling binnen de VNG om een meer integrale benadering van integratie op lokaal niveau handen en voeten te geven.”* (C) Sommigen vinden dat de VNG er behoorlijk in slaagt om één gemeentelijk geluid te vertolken (C, whD). Anderen vrezen dat de (hele) grote steden te veel aandacht krijgen (A) of wijzen op de vele kanttekeningen en distantieeringen van individuele gemeenten die VNG-standpunten bevatten(D).

Gemeentelijke belangen

- De voornaamste belangen zijn reeds genoemd in paragraaf 3.2.1 en komen kortweg neer op: *“Informatie en geld zijn van harte welkom, maar geef ons vooral de ruimte!”*
- Behoeftte aan richting is er soms wel, maar daarvoor gaat men liever voor concrete praktijkvoorbeelden te rade bij collega-gemeenten, de VNG of activiteiten van KIEM of het Servicecentrum Integratie van FORUM.
- Een respondent merkt op dat DCIM inzichtelijk zou kunnen maken hoe je de aspecten van rijksbeleid zodanig toegankelijk maakt dat er veel meer en veel directer kansen benut worden door gemeenten. *“DCIM zou gemeenten veel eerder kunnen ondersteunen in het proces waar individuele gemeenten mee aan het stoeien zijn om meer programmatisch te gaan werken.”* (aC)

C. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Percepties

- De VNG ziet haar rol gelegen in dienstverlening en belangenbehartiging bij de invulling van integratiebeleid door gemeenten. Die hebben volgens haar vooral de behoefte om van elkaar te leren.
- De VNG is een intermediair en zegt DCIM noch als partner, noch als concurrent te zien. De aandacht voor lokaal integratiebeleid bij DCIM schrijft zij toe aan de wens

tot een “(...) *samenhangend dan wel gelijkloidend integratiebeleid voor alle gemeenten te komen.*” (VNG) DCIM’s aansturing is daarbij gericht op meer eenvormigheid. Zij zou er echter op moeten vertrouwen dat gemeenten zelf invulling aan hun beleid kunnen geven. Daartoe heeft DCIM gemeenten te faciliteren, wat haar op zich goed afgaat. Maar wanneer zij meer sturend optreedt, beveelt de VNG aan “(...) *dat elk gremium zijn eigen verantwoordelijkheid draagt en behoudt. Gemeenten komen wel als ze dit nodig achten.*” (VNG)

Toch is dit pleidooi voor gemeentelijke ruimte minder eenduidig dan het lijkt, gelet op de woorden van VNG-voorzitter Deetman (Haagsche Courant, 2003b). Reagerend op grootstedelijke problemen en de opzienbarende plannen die Rotterdam daarvoor heeft gelanceerd (“Rotterdam zet door”), wijst hij erop dat hij de steun van het kabinet mist aan steden met dergelijke problemen. *“Het huidige kabinet (...) heeft er gewoon niets mee. Het laat gemeenten dus hun eigen problemen oplossen en dan krijg je zulke radicale plannen als van het stadsbestuur van Rotterdam.”* Hij hekelt de aanhoudende neiging van het kabinet om 'prestatieafspraken' te maken onder het motto: “Wij rekenen u af. En als u niet presteert, krijgt u een schop.” Intussen kan het Rijk zelf aan geen enkel contract worden gehouden, terwijl de departementen wel flinke steken laten vallen. (...) *“Ik zou het kabinet ook wel eens willen afrekenen”,* aldus Deetman. Ook pleit hij voor meer samenhang: *“Stel dat Utrecht, Amsterdam en Den Haag ook hun deuren sluiten voor armere mensen. Dan krijg je elders in Nederland enorme problemen. Daarmee breng je steden die minder ervaring hebben met dit soort dingen in een enorm lastige positie.”*

Belangen

De VNG is vooral gericht op belangenbehartiging en dienstverlening ten behoeve van gemeenten. Gemeenten vormen de achterban van de VNG; waar Rijk en gemeenten zich respectievelijk aan het parlement en gemeenteraden moeten verantwoorden, zal de VNG aan haar leden (gemeenten) haar meerwaarde willen tonen.

Resumé

De stellingen zijn betrokken. DCIM wil meer en ander gemeentelijk integratiebeleid, het liefst zó dat gemeenten in de pas laten lopen met haar eigen beleid. Gemeenten beseffen anno 2002 ook wel dat er iets moet veranderen en vele maken aanstalten tot een intensivering of herziening van het integratiebeleid. Maar wel op hun eigen manier: zij maken zelf wel uit hoe zij hun beleid vormgeven. Daarvoor zijn ze niet erg afhankelijk van DCIM. Desondanks hoopt DCIM deze spanningen uiteindelijk toch te kunnen verenigen in een gezamenlijk gedragen beleidsagenda. In de volgende paragraaf wordt beschreven op welke manieren DCIM de processen daartoe heeft trachten te managen.

3.2.2. Wat gebeurde er?

Beleidsagenda Integratie op Lokaal Niveau (BILON)

Te midden van het verhitte integratiedebat besluit DCIM in september 2002 het project ‘BILON’ te lanceren: Beleidsagenda Integratie op LOkaal Niveau. Het is niet één nota, maar een programma voor een bepaalde periode met verschillende activiteiten en producten. Het richt zich op bewustwording bij en beïnvloeding van gemeenten. Uiteindelijk is het doel om bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten over de inzet met betrekking tot lokaal integratiebeleid. (DCIM, 2002a)

Het beeld van integratieminister Nawijn in de media en in de Tweede Kamer is dat hij alleen maar met zijn asielportefeuille bezig is en veel te weinig aan integratie doet (B). Dat blijkt wel tijdens de begrotingsbehandeling in november 2002. PvdA-woordvoerder

Adelmond: “(...) het is 90% vreemdelingenbeleid en zo’n beetje in de blindedarm komt de integratie nog aan de orde. En dat terwijl het de opdracht van deze tijd is!” (Staten-Generaal, 2002a, p.912) Femke Halsema: “U heeft helemaal geen integratiebeleid.” (Staten-Generaal, 2002b, p.1044) Hoewel BILON dan nog in de ideeënfase verkeert, doet Nawijn de toezegging om in samenspraak met gemeenten een “beleidsagenda integratie op lokaal niveau” te ontwikkelen (Staten-Generaal, 2002b, p.1081):

Op lokaal niveau ligt de basis voor integratie in deze samenleving, dus daar moet dat gebeuren. (...)

Vanwege het sterk lokale karakter moet de samenhang tussen het integratiebeleid op rijksniveau en op lokaal niveau worden versterkt. Er moet dus meer aandacht komen voor het lokale integratiebeleid. Om dit voornemen handen en voeten te geven, ben ik in samenspraak met de gemeenten bezig om een beleidsagenda voor integratie op lokaal niveau te ontwikkelen. Ik stel mij voor dat daarin de rijksoverheid en de gemeenten hun beleidsintenties op hoofdlijnen vastleggen en wederzijds met elkaar verbinden, dit alles ervan uitgaande dat het leren van de Nederlandse taal belangrijk is, evenals arbeid en scholing. Verder moet alles gericht zijn op integratie, waarbij moet worden afgerekend op resultaten. (Staten-Generaal, 2002b, p.1046)

Om het project BILON op de rails te zetten onderneemt DCIM de volgende acties:

- (1) *Actorenanalyse en processtrategie*: wie zijn de cruciale partijen zijn en hoe gaan we die betrekken? Dit moet intern leiden tot meer netwerkbewustheid en daardoor meer beleidseffectiviteit. (DCIM, 2003, p.4) Met gemeenten is weinig ervaring; externe contacten betreffen tot dan toe vooral belangenorganisaties. (DCIM)
- (2) *“Vraagarticulatie” gemeenten*: in april en mei 2003 voert DCIM individuele gesprekken met ambtenaren, communicatiedeskundigen en andere experts om de eerste schets van BILON tegen het licht te houden en te bezien of, en zo ja hoe het interactieve beleidsproces dat zij voor ogen heeft succesvol kan zijn. Een maand later vinden drie *diners pensants* plaats met gemeenteambtenaren, voornamelijk programmaleiders en senior adviseurs. DCIM vat de conclusies als volgt samen:
 - A. Er heerst brede overeenstemming dat integratiebeleid op lokaal niveau een betere verankering in de verschillende algemene beleidsportefeuilles behoeft. Het moet meer integraal op de gemeentelijke beleidsagenda komen te staan.
 - B. Knelpunten zijn: verkokering tussen gemeentelijke diensten, contacten met migrantenorganisaties en het apart aanvragen bij en verantwoorden aan het Rijk van verschillende budgetten die men voor integratie inzet. Tegelijk zijn geormerkte budgetten voor ambtenaren juist ook een manier om binnen de gemeente wat van de grond te krijgen. (Je kunt ze immers makkelijker ‘claimen’)
 - C. Van DCIM verlangen gemeenten informatievoorziening, de organisatie van kennisuitwisseling en het vragen van aandacht op bestuurlijk niveau. Zij moet nadrukkelijk niet gaan bepalen hoe de lokale integratieagenda eruit ziet; vragen stellen en stimuleren kan wel. Andere wensen zijn minder nadruk op afrekening en meer de ‘ivoren toren’ uit door middel van werkbezoeken en/of visitaties.Gemeenten stellen deze gesprekken volgens DCIM op prijs en waarderen zowel het directe contact met het Rijk als het informele karakter daarvan, waardoor ook de meer vertrouwelijke zaken eens kunnen worden besproken. (DCIM, 2003a, p.2-4) Concrete afspraken worden echter niet gemaakt, het betreft hier puur een inventarisering.
- (3) *Organisatorische veranderingen*: eind 2003 is het nieuwe cluster (onderafdeling) Lokaal Integratiebeleid operationeel. In plaats van het ‘meenemen’ van lokale aspecten door andere DCIM-onderdelen doet dit cluster dat voortaan. Ook draagt het vanaf dan zorg voor BILON en wat daaruit voortvloeit. (DCIM)

De wereld draait door, spanningen nemen toe...

Terwijl DCIM haar beeld aanscherpt over wie wat wil, neemt de maatschappelijke discussie over integratie alsmaar toe. De parlementaire enquête naar het door de Tweede Kamer mislukt veronderstelde integratiebeleid is in volle gang. Ook de VNG zit niet stil en publiceert in oktober 2003 de handreiking "Lokale Integratieagenda", ter ondersteuning van gemeenten bij de vormgeving van hun integratiebeleid. Ambtenaar C herinnert zich dat veel gemeenten toe waren aan een herijking van hun integratiebeleid. "Toen heeft de VNG met gemeenten gesproken, opgehaald hoe met dit onderwerp lokaal aan de slag gegaan wordt en dat enigszins getracht te veralgemeniseren. Daaruit is die handreiking in de vorm van een tienpuntenplan voortgekomen." (aC) Vanuit DCIM wil men wel graag gezamenlijk optrekken in het uitbrengen van deze publicatie, maar dat gaat niet door. Waarom is niet duidelijk, maar wellicht dat zowel de VNG-opvatting over 'eigen verantwoordelijkheid' (zie §3.2.1), als bijvoorbeeld de strekking van onderstaande krantenpassage daarin meespelen:

Gemeenten vinden het nieuwe integratiebeleid van minister Verdonk te hardvochtig. De houding van Verdonk vinden ze neerbuigend en getuigen van weinig kennis van wat op gemeentelijk niveau speelt." In de 'Lokale Integratieagenda' "(...) geven gemeenten hun lokale visie op het integratiebeleid. En daaruit blijkt dat gemeenten en de minister op veel punten lijnrecht tegenover elkaar staan. (...)" (Haagsche Courant, 2003a)

De vruchten van BILON: DCIM zet door

DCIM wil graag verder met de uitkomsten van de *diners pensants* en kondigt aan om haar pijlen zowel op ambtenaren als op bestuurders te richten:

A) Doorstart en facilitering ambtelijk netwerk: "Ambtelijk is nu een eigen netwerk georganiseerd, dat verder uitgebreid en gefaciliteerd kan gaan worden." Dat gebeurt – per direct of in de loop der jaren – op de volgende manieren:

- Een driedaagse *masterclass* lokaal integratiebeleid voor integratieambtenaren (2003), georganiseerd door een adviesbureau en bedoeld om te leren en te netwerken. Hieruit ontstaat het 'landelijk integratiemanagersoverleg' (zie hieronder).
- Subsidiëring van het Servicecentrum Integratie (FORUM, per 2005), om gemeenten inhoudelijk te ondersteunen bij de ontwikkeling van een strategische lokale visie.
- Het Kenniscentrum Integratie Etnische Minderheden (KIEM), voor de uitwisseling en doorstroom van (praktische) kennis tussen alle betrokkenen in integratieland.
- De ontwikkeling van de 'Lokale Integratiekaart', een monitorinstrument, dat inzicht verschaft over de stand van integratie op lokaal niveau. Eerste publicatie: 2006.
- De installatie van een viertal interventieteams bij FORUM. De teams moeten op diverse terreinen een brugfunctie gaan vervullen tussen gemeenten en lokale etnische gemeenschap, met name waar zich incidenten voordoen. (Ministerie van Justitie, 2004a, p.24-25)

B) Bestuurlijk draagvlak creëren: DCIM kondigt aan om integratiewethouders op te zoeken en te kijken wat er valt af te spreken over een eventuele lokale integratieagenda. De minister zal overleggen met de G4 en de VNG. (DCIM, 2003a, p.8)

Over deze faciliteiten zijn gemeenten tevreden. Ze hebben baat bij informatie en bijeenkomsten. Ook de VNG is overwegend positief. Toch hebben gemeenten ook wel wat kritiek. Soms zie je door de bomen (overlap) het bos niet meer (C,D). Er mag wel wat meer afstemming zijn tussen de producten en bijeenkomsten die de VNG, DCIM, FORUM/Servicecentrum Integratie en KIEM in faciliterend opzicht afleveren. A mist bijeenkomsten om goede voorbeelden in het zonnetje te zetten en succesfactoren te benoemen. D is vaak pas laat op de hoogte van nieuwe subsidieregelingen en andere

ontwikkelingen. Meerdere respondenten klagen over het hoge personeelsverloop bij DCIM, waardoor onduidelijk is wie waarover gaat.

Landelijk integratiemanagersoverleg

De genoemde *masterclass* bevalt de deelnemers erg goed en krijgt een permanent vervolg in het enkele malen per jaar gehouden 'landelijk integratiemanagersoverleg'. Het adviesbureau blijft organisator, DCIM toehoorder en tijdelijk medefinancierder. Gemeenten bepalen de agenda en waarborgen zo de door hen gekoesterde onafhankelijke positie. De VNG en FORUM krijgen vanaf halverwege 2005 een *standing invitation* en kunnen agendaonderwerpen aandragen, net als DCIM. Er zijn gemiddeld zo'n 20 deelnemers, nadrukkelijk op persoonlijke titel, en dus niet namens een gemeente. De uitwisseling van ervaringen zien zij als een vorm van scholing. Voorzitter Jan Wijbenga (Groningen):

Integratiemanagers ondervonden (de masterclass) als een steun in de rug om ook in eigen huis beter beslagen ten ijs te komen. Het bleek namelijk dat ze vaak overeenkomstige problemen hadden om bijvoorbeeld prioriteit voor dit beleidsterrein te bedingen, dan wel hun collega's meer 'inclusief' te laten denken. (Wijbenga, 2005)

Met de belangrijkste spelers aan tafel draagt het overleg volgens Wijbenga bij aan het overzicht en komt het soms tot onderlinge afstemming en afbakening. Het heeft dus ook een signaalfunctie. Een 'rondje langs de velden' brengt nieuwe trends snel in beeld. (Wijbenga, 2005)

Van de onderzochte gemeenten behoren er drie tot de frequente bezoekers. B: *"Op zich geen onaangename bijeenkomsten, biertje ter afsluiting."* DCIM zei echter niet: *"Het Rijk wil zus, wat vinden jullie daarvan?"* C benadrukt dat DCIM het overleg beter zou kunnen benutten om te weten wat er speelt en informatie te bundelen: *"De contacten vanuit het Rijk zijn vrij sporadisch dan wel sectorspecifiek en bij zo'n overleg zit juist een brede vertegenwoordiging van gemeenten, groot en klein."* C vindt dat DCIM er duidelijker voor had moeten kiezen om de verschillende kansen en mogelijkheden voor gemeenten die op rijksniveau spelen gebundeld via dat overleg in te brengen. *"(...) zag je dat er pas iets werd ingebracht, wanneer er bepaalde items speelden op bepaalde beleidsterreinen."* (C) D is juist erg tevreden over de bescheiden opstelling van DCIM.

DCIM bedenkt wederom mooie plannen...

Op ambtelijk niveau dus wel tal van bruikbare faciliteiten, maar noch van een gezamenlijke agenda, noch van het creëren van bestuurlijk draagvlak komt iets terecht. In haar jaarplan voor 2004 kondigt DCIM verdere concretisering van BILON aan met het voornemen dat tien gemeenten eind 2004 een lokaal integratiebeleid hebben, waarin alle gemeentelijke beleidsinitiatieven op het gebied van integratie uit de verschillende beleidsvelden integraal worden aangepakt. (DCIM, 2003e)

Ook via het Grotestedenbeleid (GSB) van BZK ruikt DCIM een kans. Het GSB bevat een belangrijke geldstroom voor grote gemeenten. DCIM regelt dat met de 30 GSB-steden wordt afgesproken dat zij in de GSB-convenanten voor 2005-2009 in een "lokale integratieagenda" hun huidige en toekomstige integratiebeleid beschrijven, en hoe zij daarin samenhang willen aanbrengen. *"Toen het cluster Lokaal Integratiebeleid van start ging wilden we eerst GSB goed op de rails krijgen, zodat we een 'haakje' hadden om dingen aan op te hangen, om daar later op voort te bouwen."* (DCIM) Het haakje is echter vrij klein. De beschrijvingen kennen enkele verplichte thema's, maar de invulling staat gemeenten vrij. Die schrijven praktisch dan ook niet veel meer op dan: *"We doen aan integratiebeleid."* (DCIM) Ook het voortbouwen blijft erg beperkt: er komen tweejaarlijkse "GSB-stadsgesprekken", waarbij een interdepartementale karavaan langs gemeenten trekt om te praten over waar Rijk en gemeenten elkaar kunnen versterken:

“Wat hebben jullie van ons nodig en wat verwachten wij van jullie?” *“Plenair ging het over integratie als GSB-onderdeel. Daarachter plakte ik vaak een individueel gesprek met de integratieambtenaar, zodat we het écht ergens over konden hebben (...): wat ze doen, de laatste nieuwtjes en dergelijke, om informatie te krijgen en te brengen.”* (DCIM)

...maar heeft intussen wel wat beters te doen!

De wervelstorm aan integratieonderwerpen die het dagelijkse ministeriële leven beheersen drijft de ambitieuze plannen echter ernstig in het nauw. Binnen het cluster Lokaal Integratiebeleid voert een aantal ad hoc thema's de boventoon, zoals het GSB, de noodkreet uit Rotterdam die uiteindelijk resulteert in de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (“Rotterdamwet”) en de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Blok. *“Onze werktijd werd niet gevuld met het theoretische kader, maar met incidenten en deelonderwerpen. Lokaal Integratiebeleid werd een restonderwerp, een vergaarbak voor alle problemen op lokaal niveau.”* (DCIM) Ook de projectleider BILON vertrekt. Tel daarbij op dat Verdonk en gemeenten elkaar op dat moment wel kunnen schieten. Dan ligt het niet voor de hand om gezellig afspraken te maken over iets waar de meningen sterk over uiteenlopen. (DCIM) De boel komt stil te liggen.

Wederopstanding: het Beleidskader Lokaal Integratiebeleid (2004-2006)

Begin 2005 worden de plannen om tot een gezamenlijke agenda te komen toch weer uit de ijskast gehaald. Met behulp van een nieuwe projectleider krijgt BILON een doorstart. Er is wederom een heel sterk besef: “Daar moeten we iets mee.” (DCIM) De uit BILON voortgekomen faciliteiten mogen dan wel goed worden ontvangen, ze leiden er in DCIM's ogen onvoldoende toe dat Rijk en gemeenten inhoudelijk nader tot elkaar komen. Hierin moet het “Beleidskader Lokaal Integratiebeleid” (BKLIB) gaan voorzien.

De opzet van het BKLIB is om een integraal overzicht van staand rijksbeleid aan gemeenten aan te bieden; daarmee is het eigenlijk een “leeg dossier” (DCIM). Per beleidsterrein moet het inzicht verschaffen in welke landelijke maatregelen gemeenten kunnen inzetten voor hun integratiebeleid. Het moet duidelijk maken wat de onderlinge samenhang is tussen de relevante beleidsterreinen en dient als een ‘vertaling’ van het landelijke beleid dat *“een uitstraling nodig heeft op gemeentelijk niveau.”* (DCIM, 2006b) Ook de visie van DCIM zelf komt aan bod. *“Niet om voor te schrijven hoe het móet, maar puur als referentiepunt.”* (DCIM, 2006b) De insteek is dat gemeenten er niets mee móeten, maar des te meer mee kúnnen. Intussen hoopt DCIM natuurlijk wel dat gemeenten zich meer richting de landelijke koers zullen bewegen. Formeel beoogt zij “de bevordering van een samenhangende strategie op lokaal niveau ten aanzien van integratiebeleid en het faciliteren van gemeenten bij het uitwisselen van kennis.” (DCIM, 2004a) Het is de bedoeling om dit in samenspraak met gemeenten een breed gedragen stuk te ontwikkelen, dat kan dienen als een soort gemeenschappelijk denkkader van waaruit Rijk en gemeenten aan een samenhangend integratiebeleid kunnen werken. Wederom neemt DCIM zich voor om daarbij een ambtelijk en een bestuurlijk spoor te volgen:

A) Ambtelijk: afstemming door bespreking van een concept, zowel in groepsverband (een eventuele begeleidingscommissie van gemeenten en VNG en/of de recent opgerichte VNG-lokale integratiewerkgroep) als met enkele individuele gemeenten.

B) Bestuurlijk: vergroting van lokale betrokkenheid, bijvoorbeeld door individuele bestuurlijke gesprekken, rondetafelbijeenkomsten en werkbezoeken. Daarnaast wordt Lokaal Integratiebeleid een vast agendapunt van het reguliere Bestuurlijk Overleg dat de Minister tweemaandelijks voert met gemeenten en VNG/IPO. (DCIM, 2004a, p.4)

Het BKLIB is nadrukkelijk geen subsidieregeling en er zijn dus geen middelen voor gemeenten beschikbaar. Echter: *“Als wij (als Rijk en gemeenten) met een heel goed concept komen, weet je nooit waar het geld vandaan komt”*, aldus DCIM.

Een DCIM-ambtenaar stort zich zodoende enthousiast op het BKLIB, daarbij in sterke mate gemotiveerd door de veronderstelling dat veel gemeenten hier behoefte aan hebben. *“Veel grote gemeenten zijn echt blij met een dergelijke ondersteuning. En dan heb je nog kleinere gemeenten, die zijn pas écht blij.”* (DCIM)

Tijdens een integratiemanagersoverleg wordt er nog eens melding van gemaakt: “Het komt eraan hoor!” Gemeenten nemen dat voor kennis aan. Zij worden op dat moment echter nóch bij de vorm, nóch bij de inhoud van het beleidskader betrokken. (DCIM)

“Hoera! Een concept!”??? (begin van het eind)

Enige tijd later heeft DCIM een grove conceptversie vervaardigd, zie zij tijdens een integratiemanagersoverleg op 20 juni 2005 voorlegt aan gemeenten. Om te kijken wat gemeenten er van vinden en welke inbreng zij hebben of zouden kunnen leveren. Gemeenten waarderen volgens DCIM dat ze al in een zo vroeg stadium bij een nota worden betrokken en er vindt een “geanimeerde en constructieve” discussie plaats. De aanwezigen zouden overwegend enthousiast zijn. (DCIM, 2004b) Hoewel slechts twee van de vier geïnterviewde integratieambtenaren aanwezig waren, lijken zij bij een ander overleg te zijn geweest. Volgens hen (B&D) wordt het concept namelijk helemaal niet zo enthousiast ontvangen. Gemeenten zouden volgens B als volgt reageren:

Da's van ons, bemoei je er niet mee. Een subsidieregeling met voorwaarden, verantwoording en dergelijke is allemaal prima, maar verder geen inmenging graag. Dus als je geen geld te verdelen hebt, bemoei je dan vooral niet met iets waar wij over gaan, we weten het zelf namelijk beter!

Voorts blijkt dat het gemeenten onduidelijk is wat de noodzaak is van het BKLIB. (B,D; DCIM, 2004b) Daarnaast hebben gemeenten genoeg inhoudelijk commentaar. DCIM wil de kritiek met de (nog te vormen) begeleidingscommissie gaan verwerken. (DCIM, 2004b) Ze toont begrip, maar de weerstand komt haar volgens B ook niet slecht uit, omdat ze zelf ook niet zo goed weet wat ermee te doen. Het gaat DCIM in dit stadium vooral om een gedeelde visie, niet per se om concrete afspraken (‘jullie doen dit en wij dat’). (DCIM)

De uitkomst van het overleg is dat het verhaal zó moeten worden opgeschreven dat gemeenten er geen last van hebben. Met het accent op informatie-uitwisseling tussen gemeenten onderling en met het Rijk, en de facilitaire kant. *“Het moest dus vooral een vrijblijvend verhaal worden, waarna het een zachte dood is gestorven of in de kast is gezet.”* (B) Wat gemeenten wel willen is geld, minder belemmeringen, wetgeving, projecten en tijd en capaciteit om lokaal integratiebeleid te ontwikkelen. (DCIM, 2004b) Mocht het BKLIB toch een succes worden, dan ziet de meerderheid van de gemeenten graag dat DCIM het naar de Tweede Kamer stuurt. Dat verhoogt de status, waardoor ambtenaren het College van B&W en de gemeenteraad er makkelijker mee kunnen overtuigen. Ook zouden andere ministeries direct betrokken moeten worden, net als de provinciebesturen die zich met integratiebeleid bezig houden. (DCIM, 2004b)

En wéér valt het stil...

Na dit overleg wil DCIM met één of twee gemeenten (er zijn enkele enthousiaste kandidaten) een proef te beginnen tot verdere uitwerking, eventueel met wat geld als ‘smeermiddel’. (DCIM, 2004b) Wederom gebeurt er echter helemaal niets meer. *“Sinds die tijd zijn wij weer hier in onze ‘toren’ (!) aan de slag gegaan, met de gedachte: ‘We kunnen niet aan hen blijven vragen wat ze willen, we moeten zelf met iets komen.’”* (DCIM) De prioriteit bij DCIM neemt sterk af en bovendien blijft ze maar worstelen met de volgende vragen:

- Hoe kan het tóch aanslaan? Welke toon kiezen we? Hoe uitgebreid moet het?

- Hoe kan het stuk zowel faciliterend als overtuigend laten zijn?
- Je kunt wel heel veel proces organiseren, maar dan gillen gemeenteambtenaren weer: “Help, help, ik verdrink!” (tijdgebrek).

Ook de meermaals voorgenomen bestuurlijke aandacht blijft uit. De minister bezoekt weliswaar tal van gemeenten en bespreekt daar van alles en nog wat, maar niet met de insteek: “Zo, en nu gaan we het eens over lokaal beleid hebben.” (DCIM) Een wethouder: *“Om nou te zeggen dat ik heel veel contact heb met het Rijk over integratiebeleid: nee.”* (A) Niet eens uit onwil; zo zegt whC altijd open te staan voor een gesprek of afspraken met de minister. *“Daar waar je ziet dat mensen niet economisch actief zijn en niet bijdragen aan de samenleving, wil ik altijd uitleggen dat wij er alle belang bij hebben om (...) mensen aan het werk te hebben en de taal goed te leren.”*

Als een nachtkaars...

Vervolgens sukkelt het nog een tijdje voort. Publicatie wordt meermaals aangekondigd, maar het blijft bij hoopvolle woorden. Een collage daarvan:

De lokale integratieagenda zal de komende jaren verder worden ontwikkeld en vormt een basis voor verder gesprek (...) tussen Rijk en gemeenten. (Ministerie van Justitie, 2005b, p.47) *Voor een integratiebeleid dat daadwerkelijk iets teweeg brengt is op gemeenteniveau een samenhangende visie nodig* (Ministerie van Justitie, 2006, p. 90) *Maar op lokaal niveau wordt nog vaak aan samenhangende strategie en visie op het integratievraagstuk gemist. Integratiebeleid krijgt mede daardoor niet altijd de beleidsmatige prioriteit die het nodig heeft. Ook op lokaal niveau is een integratiebeleid nodig dat zich richt op het versterken van de sociale cohesie en dat gedeeld burgerschap centraal stelt.* (Ministerie van Justitie, 2005b, p.47) *Een sectoroverstijgend programma is een beleidsinstrument dat veel gemeenten inzetten (...) Steeds meer gemeenten streven naar een samenhangend integratiebeleid. Integratieagenda's worden geformuleerd en geactualiseerd. De VNG vervult hierbij een ondersteunende en stimulerende rol. In de collegeakkoorden van de nieuw gekozen gemeentebesturen worden sociale cohesie en burgerschap veelvuldig als beleidsdoelstelling genoemd. De minister (...) wil hen stimuleren en faciliteren om deze doelstellingen met concrete maatregelen te verwezenlijken. Zo wordt gemeenten ondersteuning bij het integratiebeleid op lokaal niveau geboden, onder meer door helderheid te verschaffen ten aanzien van het landelijke beleid en het bevorderen van kennisuitwisseling.* (Ministerie van Justitie, 2006, p.89-91).

Maar die helderheid in de vorm van het BKLIB wordt alsmaar uitgesteld. Er is sprake van een chronisch gebrek aan animo bij de partijen die er echt toe doen: de minister, de ambtelijke top van DCIM, de grote steden en de VNG. Soms informeert een nieuwsgierige ambtenaar er nog wel eens naar bij een integratiemanagersoverleg. En het is best mogelijk dat veel middelgrote en kleinere gemeenten hier wél heel erg om zitten te springen. Maar verder dan een eerste stap in de vorm van opname in de GSB-convenanten komt het niet. Ook in 2006 mag de hulp van een talentvolle stagiair daarbij niet baten.

Terugblik op een mislukking

Bij een gebrek aan actie is het interessant om nader in te gaan op de (beweeg-)redenen waarom die actie er niet of nauwelijks gekomen is. Theoretische verklaringen komen in de analyse (hoofdstuk 4) aan de orde, maar ter aanvulling op het voorgaande wordt hier nog beschreven hoe de respondenten erop terugkijken.

Alle gemeentelijke respondenten benadrukken de grote verschillen tussen gemeenten qua problematiek. Zij achten een alomvattend stuk als het BKLIB niet erg reëel. *“Dat valt niet in één mal te gieten, het is geen eenheidsworst.”* (whA) Inhoudelijke richting is slechts op hoofdlijnen mogelijk. Maar dan is het risico weer dat het zo abstract en theoretisch wordt dat gemeenten er weinig mee kunnen. Inspiratie voor de gekoesterde specifieke lokale invulling vinden ze bij KIEM, FORUM, VNG en andere gemeenten (A,C,D). DCIM wordt niet gezien als de partij waarbij je te rade gaat met beleidsmatige worstelingen (D). In combinatie met het in paragraaf 3.1 beschreven ongemak ten aanzien van de lijn Verdonk, (b)lijkt het voor DCIM onmogelijk om het BKLIB in deze vorm te realiseren. De politieke en inhoudelijke tegenstellingen, de toon die gemeenten niet aanstaat, het gevoel van “bemoei je er niet mee”, het draagt er allemaal aan bij dat gemeenten er niet op zitten te wachten. Wethouder C: *“Wat ik gemist heb van het Rijk is niet een nota. Het had de polarisatie moeten tegengaan, maar heeft die juist versterkt.”* DCIM houdt vol dat de ámbtelijke behoefte er wel degelijk was, maar dat op bestuurlijk niveau – zonder geld – natuurlijk niemand ging roepen: “Hee, waar blijft m’n gouden kooitje?!” DCIM: *“En die steden waar integratie écht op de agenda stond, waar wél die bestuurlijke aandacht was en iemand zich echt verantwoordelijk voelde, die hadden zélf al hun eigen ideeën.”* Maar ambtenaren die er wel baat bij hadden, kampten met een bestuurder zonder animo (DCIM).

Ook DCIM en de minister treffen blaam; we hebben aanzienlijk meer aankondigingen en uitstel gezien dan actie. B vermoedt dat DCIM met dit BKLIB vooral symboolpolitiek bedrijft, verwijzend naar de periode in 2002 waarin Nawijn onder vuur lag:

De Tweede Kamer had (...) erop gewezen dat (hij) onderhand ook eens energie moest gaan steken in (zijn) andere portefeuille: Integratie. En dan met name lokaal, want daar gebeurde het toch allemaal. Kortom: heel Den Haag vindt dat er wat mee moet, maar niemand weet wat dan precies.(B)

Het komt op B over als een noodgreep die zowel bij de minister als bij DCIM onderaan de prioriteitenlijst staat. *“Ambtenaren wisten ook niet goed wat ze ermee moesten, die weten wel hoe het gaat bij gemeenten. Bovendien hadden ze andere zaken in hun portefeuille, waar ze zich wél lekker op konden uitleven.”* B acht het zelfs onwaarschijnlijk dat sprake is van *“een serieuze poging tot subtiele beleidsbeïnvloeding”*. DCIM erkent dat de prioriteit niet hoog was; er is nooit écht voor gekozen. Terugblikkend zou de betrokken ambtenaar meer hebben geprobeerd om de DCIM-top ervan te overtuigen om eerst ‘naar buiten’ te gaan en dan pas dat stuk te schrijven, *“(…) in plaats van te wachten tot iemand hier een keer tijd heeft.”* De ‘losse onderwerpen’ waren heel concreet en pasten goed in het straatje van het cluster Lokaal Integratiebeleid, dus was de neiging groot om ze op te pakken. *“Ik heb me altijd bezig gehouden met de details, nooit met de overkoepelende filosofie. Er waren altijd meer brandende kwesties. Ik zou me minder laten meeslepen door de waan van de dag.”*

Gemeenten erkennen wel degelijk hun gedeelde verantwoordelijkheid met het Rijk, alhoewel de meningen verschillen over het belang van een gezamenlijke basis. Tegelijkertijd merken ze op dat het nastreven daarvan pas zin heeft wanneer er twee verschillende denkkaders zouden zijn die elkaar tegenwerken, maar zó erg is het ook weer. (B,C) Eén van de wethouders vindt een meer gemeenschappelijk denkkader *“niet handig”* en trekt een vergelijking met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO):

Als het Rijk dat niet meer een landelijke basisvoorziening wil laten zijn en de gemeenteraden alles moeten gaan bepalen, dan geeft dat al aan dat het Rijk zegt: ‘Wij overzien dat niet. Dat is een lokale kwestie, de gemeenteraad is bevoegd.’ Nou, dat speelt ook met integratie. In die zin moet je daar landelijk geen regels op leggen.

Ambtenaar is niet als enige van de gemeentelijke respondenten een mogelijke meerwaarde in een BKLIB. Daardoor kan de gemeente wellicht iets beter aansluiten bij en gebruik maken van de mogelijkheden van het Rijk. Nu is dat wat fragmentarisch, op basis van contacten met departementen en afzonderlijke regelingen. Zijn wethouder ziet meer in een afsprakenpakket om achterstanden aan te pakken. Geld is daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde, beeldvorming is ook belangrijk: met een andere mentaliteit en houding ten aanzien van mensen kom je al een heel eind. (whC).

VNG

En dan is er nog de VNG. Hoe kijkt zij er tegenaan? *“DCIM wilde een visie gaan ontwikkelen terwijl binnen de gemeenten al een tijd met een visie wordt gewerkt.”* (VNG) Ze wist dat DCIM ermee bezig was, maar zegt dat niet is geprobeerd om de VNG te betrekken. DCIM ontkent dat en geeft aan de VNG er juist graag bij te hebben gehad:

We hebben ze op de hoogte gehouden en gevraagd of ze samen iets met ons wilden doen. De VNG was echter niet zo geïnteresseerd en meer bezig met profilering door tegenwerken in plaats van constructief samenwerken. (...) Ze hebben niet de mogelijkheid willen erkennen dat je samen aan iets kunt werken. (DCIM)

De VNG benadrukt echter ieders eigen verantwoordelijkheid en concludeert dat DCIM er vanuit de haren voor heeft *“gekozen om een aantal door haar uitgekozen gemeenten te vragen mee te denken in een pilot. Dit gebeurde echter toen DCIM al een visie op papier had gezet.”* De VNG zou graag zien dat DCIM tijdig ambtelijk afstemt en niet als notities al klaar zijn. *“Een traject DCIM-aantal zelfgekozen gemeenten levert niet het vereiste draagvlak op!”* Over een eventueel gemeenschappelijk kader zegt zij: *“Grondslag daarbij is vertaling van het regeerakkoord naar gemeenten toe. (...) Samen optrekken kan, maar met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. De houding ten aanzien van het regeerakkoord is daarbij erg belangrijk.”* (VNG)

3.2.3. Samenhang

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de betrokkenen oordelen over de (mate van) samenhang, waarin de pogingen van DCIM om tot een gezamenlijke beleidsagenda dan wel een BKLIB te komen hebben geresulteerd.

Opgemerkt zij dat ontwikkelingspogingen tot een gezamenlijke agenda/BKLIB en het oordeel over samenhang in het integratiebeleid (in brede zin) zeker geen één-op-één relatie vertonen. Het beoogde eindresultaat is er immers niet gekomen. Problematisch is dat echter niet. Het geeft juist aan dat interactieprocessen heel ergens anders over gingen dan wat DCIM op het oog had.

Een samenhangende inhoud?

Wanneer we kijken naar de waardering van gemeenten over de samenhang tussen doelstellingen, vallen twee zaken op:

1. Gelijke basis

Gemeenten vinden niet dat er over integratiebeleid in brede zin sprake is van twee verschillende denkkaders die elkaar tegenwerken. Er is geen meningsverschil op uitgangspunten. Rijk en gemeenten hebben in wezen hetzelfde doel: participatie van mensen in de samenleving. *“Het gaat ons ook om economische positie en sociale samenhang. De inschatting van de ernst van de situatie is niet anders, maar de benadering wel.”* (C) De afgelopen periode leken de verschillen groter dan ze zijn, door politieke tegenstellingen en het verschil in toonzetting.

2. Duidelijke verschillen die niet kleiner zijn geworden: meer last dan gemak

Maar ondanks de gelijke basis zijn het toch vooral de verschillen die in het oog springen. Gemeenten geven aan dat zij en DCIM/het Rijk de afgelopen periode bepaald niet op één lijn zaten. De verschillen zijn er niet kleiner op geworden. C: *“Als je de respectievelijke beleidsstukken leest hebben wij (...) een heel andere koers gevaren.”*

De verschillen bleken grotendeels al uit de in paragraaf 3.2.1 beschreven percepties:

- Problematiseren van etniciteit, negatieve toon en beeldvorming versus het betrekken van mensen, het creëren en uitstralen van vertrouwen en het aanspreken van mensen op wat hen interesseert. Ze de ruimte geven en met respect benaderen.
- Te veel repressie, te weinig preventie.
- Meer nadruk op culturele integratie versus “het is een sociaal-economisch probleem”

Gemeenten hebben last van het landelijke debat, vooral vanwege toon en beeldvorming. Dat zorgt voor polarisering (C), het “heeft heel nadelig op de lokale situatie uitgewerkt (...) op de sfeer in de stad.” (D). *“Dan had je als gemeentebestuur de ondankbare taak om je daar telkens weer tegen af te zetten (...)”* (C) Gemeenten wijzen politieke tegenstellingen aan als grootste oorzaak voor de verschillen.

Ook de volgende uitspraken geven aan dat betrokkenen weinig samenhang ervaren:

- *“Het rijksbeleid is helemaal niet over integratie gegaan de afgelopen vier jaar!”* (A).
- *“Die integratie vond (Verdonk) allemaal maar secundair (...) die was bezig met de desintegratie.”* (B).
- *“Al met al heb ik weinig samenhang gezien.”* (C)
- *“Er is veel te weinig aan integratie gedaan.” “Het zijn verloren jaren geweest.” (...) die samenhang bestaat niet of nauwelijks(...).”* (D)

Een samenhangend optreden?

Op bestuurlijk niveau is er geen contact geweest over een gezamenlijke beleidsagenda; een samenhangend optreden wordt niet ervaren. In meer algemene zin was de verhouding tussen wethouders en Verdonk zeer gespannen. *“Ik ben best bereid om naar haar te luisteren, maar denk dan ook: “Dit gaat helemaal nergens toe leiden.”* (whC) Verdonk wordt een polariserende houding verweten, ze heeft *“(...) geen begrip voor de situatie ter plaatse.”* (D) Wethouders A en D hadden überhaupt nauwelijks contact, noch met DCIM, noch met Verdonk. A heeft vooral bijeenkomsten (kennisuitwisseling) gemist: *“DCIM gaat niet zo de boer op. Daar is politiek ook veel minder voor gekozen en ik hoop dat het van nu af aan veel vrolijker en opener gaat gebeuren.”*

Op ambtelijk niveau zijn de ervaringen wisselend. Ambtenaren hebben wel af en toe contact, maar altijd “een beetje fragmentarisch” (C). Soms wint DCIM advies in bij gemeenten, maar D heeft het gevoel dat het Rijk op grote afstand staat: *“Het ministerie is totaal onzichtbaar voor ons!”* A vindt DCIM *“(...) altijd zo theoretisch.”* Van een samenhangend optreden richting een gezamenlijke beleidsagenda is geen sprake.

De VNG geeft de samenhang zowel op inhoudelijk als op relationeel vlak tussen landelijk en gemeentelijk integratiebeleid het stempel *“matig”*. Zij vindt de samenhang de afgelopen periode kleiner geworden. *“Gemeenten kunnen het zelf en hebben de sturende rol van DCIM niet altijd gewaardeerd.”*

Hoe belangrijk is samenhang?

Gemeenten erkennen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid met DCIM/het Rijk weliswaar. Maar zolang er geen sprake is van tegengestelde kaders, hechten zij weinig belang aan meer samenhang B: *“Volgens mij creëer je al een probleem als je zegt: we moeten (gemeenschappelijke afspraken maken) voor ‘het integratiebeleid in den brede’.*

Integraliteitsdenken is meer modieus dan zinnig.” (B) D: “Ik denk dat het Rijk met dit dossier echt helemaal niks moet doen. Vergeten. Overlaten aan de VNG.”

Ook de VNG acht samenhang *“niet zo belangrijk, omdat gemeenten lokaal worden geconfronteerd met integratievraagstukken. Beleid moet dáár ontwikkeld en uitgevoerd worden.”* (VNG)

Resumé

Betrokkenen ervaren weinig samenhang in het integratiebeleid in brede zin, hoewel er geen tegenstelling op uitgangspunten is. Het optreden van DCIM en Verdonk heeft zeker niet tot méér samenhang geleid. De pogingen om tot een gemeenschappelijke integratieagenda te komen konden daar niets aan verhelpen. Daar staat tegenover dat gemeenten ook nauwelijks behoefte hebben aan meer samenhang in dit opzicht.

3.3. Casus 2: Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren

In de tweede casus is de materie een stuk concreter dan bij de eerste. Het gaat om de totstandkoming en voortgang van een pakket afspraken dat DCIM heeft afgesloten met 21 grote steden, in de vorm van zogenaamde 'bestuurlijke arrangementen'. Deze betreffen de aanpak van de heftige problematiek rondom zogenaamde Antilliaanse risicjongeren. Paragraaf 3.3.1 biedt een introductie op deze relatief jonge problematiek. Daarna komen in paragraaf 3.3.2 de belangrijkste spelers met hun belangen en percepties aan bod. Paragraaf 3.3.3 beschrijft hoe de totstandkoming van de bestuurlijke arrangementen en de voortgang, met wederom de focus op de werkwijze van DCIM. In paragraaf 3.3.4 tenslotte komen de oordelen van betrokkenen over samenhang aan bod.

3.3.1. Aanleiding

Antilliaanse jongeren als risicogroep

Rijksgenoten van de Nederlandse Antillen en Aruba komen al tientallen jaren naar Nederland om diverse redenen, zoals vervolgonderwijs en werk. De meeste leveren een redelijke tot succesvolle bijdrage aan onze samenleving. Sinds halverwege de jaren negentig is – mede door de aanhoudend slechte economische en sociale situatie op de Antillen – een relatief grote toestroom ontstaan van mensen die hier moeilijk kunnen meekomen. Zij hebben vaak een gebrek aan (voor)opleiding, taalbeheersing en sociale vaardigheden. Bovendien gaat het om vrij veel tienermoeders, alleenstaande moeders⁵ en criminele jongeren. Er is relatief vaak sprake van geen of weinig reguliere inkomsten, hoge uitgaven en daardoor schulden of (interesse in) irreguliere en criminele inkomsten. Hun doorgaans luidruchtige straat- en nachtcultuur zorgt nogal eens voor overlast. De overwegend jonge groep onderscheidt zich tenslotte door een hoge mobiliteit: geen vaste woonplaats en vaak heen en weer pendelen tussen Nederland en de Antillen. Al met al gaat het om enkele duizenden risicjongeren in Nederland.

Pendelen of niet, deze sociaal en economisch zwakke groep woont vooral in de grote steden. De absolute aantallen zijn klein, maar de problematiek die gepaard gaat met hun concentratie ervaren de gemeenten in kwestie als zeer ernstig. (Ministerie van Justitie, 2004b, p.4-5)

Overheidsorganisaties in het algemeen houden steeds vaker rekening met problemen rond Antilliaanse jongeren. De aandacht gaat daarbij uit naar:

- (1) *zicht krijgen* op de groep, door middel van bevolkingsadministratie, registratie en gegevensuitwisseling.
- (2) *preventie*, bijvoorbeeld door taalbeheersing, werk, maatschappelijke opvang, inburgering, mentoring opvoedingsondersteuning en begeleid wonen.
- (3) *repressie*, bijvoorbeeld door de aanpak van bolletjesslikkers, individuele trajectbegeleiding en nazorg na detentie. (Ministerie van Justitie, 2004b, p.5-19)

Breder verband: de Antillen als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden

Als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden hebben de Antillen al veel langer de aandacht van het Rijk, met BZK in de hoofdrol. Nederland biedt ondersteuning op terreinen als onderwijs, bestuur, armoede en veiligheid, vooral om de zelfstandigheid van de Nederlandse Antillen en Aruba te bevorderen. Op de meeste terreinen hebben die een autonome beleidsverantwoordelijkheid.

Momenteel zijn nieuwe staatkundige verhoudingen in ontwikkeling. De Antillen vormen nu nog één land, maar uit referenda is de wens tot structuurverandering gebleken. Curaçao en Sint Maarten willen een status aparte (vergelijkbaar met Aruba), terwijl

⁵ Ruim 50% van de Antilliaanse kinderen/jongeren tot 20 jaar woont in een eenoudergezin (ISEO-rapport minderheden in beeld, 2002, in Ministerie van Justitie, 2004b, p.4.)

Bonaire, Saba en Sint Eustatius streven naar een nieuwe, meer directe relatie met Nederland. Binnen deze context probeert Nederland tegelijkertijd aan te sturen op de aanpak van problemen, zoals de werkloosheid. Uitgangspunt van de hervormingen is immers dat de inwoners erop vooruitgaan. (<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse>)

3.3.2. De spelers: percepties en belangen

DCIM en gemeenten zijn wederom de meest relevante partijen. Daarnaast spelen enkele landelijke Antilliaanse belangenorganisaties een rol. Deze paragraaf benoemt alvast de voornaamste percepties en belangen, ter aanvulling op de in paragraaf 3.1.2 behandelde percepties en belangen.

A. DCIM

Percepties

- Grote steden ondervinden veel overlast van Antilliaanse risicjongeren. Dat is inderdaad een groot probleem dus daar moet wat mee/aan gedaan worden. Wij als Rijk hebben daarin ook een verantwoordelijkheid, vanwege de relatie met de Antillen.
- DCIM's beeld van gemeenten is minder negatief dan uit paragraaf 3.2.1 naar voren komt ('achterlopen'). Die hebben tenslotte zelf aangeklopt en wekken de indruk dat ze een ernstig probleem voortvarend willen aanpakken. De samenwerking begint wat stroef, maar gaandeweg krijgt DCIM meer waardering voor gemeenten.
- Gemeenten doen vooral wat als ze geld krijgen (§3.2.1). Dat is prima, maar dat vraagt ook om garanties voor resultaten. Die blijven nogal eens achter namelijk.
- Gemeenten willen ruimte, maar hebben af en toe ook een zetje nodig.

Belangen

- De aanpak van problemen met Antilliaanse risicjongeren. Politieke verantwoordelijkheid kan hier waargemaakt worden door te "scoren" op het roerige Antillianendossier.
- Waar krijgen voor het geld dat aan gemeenten wordt verstrekt.

B. Gemeenten

Percepties

- Alle gemeenten geven aan met een ernstig probleem te kampen. Uitzondering is de oud-wethouder van D, die vindt het geen majeur thema. De verantwoordelijke ambtenaar weerspreekt dit.
- Het Rijk heeft een nadrukkelijke rol, vanwege de positie van de Antillen binnen het Koninkrijk. Hoewel deze 'voorkant' van het verhaal niet onder DCIM's verantwoordelijkheid valt, zien gemeenten hem niet los van specifiek Antillianenbeleid op hun eigen grondgebied. Zij vinden dat het Rijk de verantwoordelijkheid heeft om op beide sporen in te zetten. Niet alleen omdat het BZK-beleid van grote invloed is op de aard en omvang van de stroom jongeren die in de gemeenten terecht komen. Maar ook omdat gemeenten liever hebben dat de jongeren in hun oorspronkelijke sociale en culturele omgeving voldoende zijn toegerust voor een succesvol bestaan. (Ministerie van Justitie, 2004b, p.19)
- Het beeld dat gemeenten van DCIM en Verdonk hebben is minder negatief dan uit paragraaf 3.2.1 naar voren komt. Nog steeds vinden ze dat die te veel op repressie en het negatieve zitten, maar er is toch ook een groot vlak waarop inhoudelijke eensgezindheid bestaat. Bovendien houdt DCIM opstelling veel rekening met wat gemeenten belangrijk vinden. Die zijn dan ook zeer geneigd om samen te werken aan oplossingen. De financiële bijdrage van DCIM speelt daarin zeker mee.

Belangen

- De aanpak van problemen met Antilliaanse risicojongeren in gemeenten.
- De aanpak van de problemen aan de ‘voorkant’ door het Rijk.
- Als gemeente met heel grote problemen heeft B belang bij enige uniformiteit in de respectievelijke aanpakken van gemeenten. Dit omdat haar beleid zowel aanzuigende trekjes (“heb je een huis voor me?”) als afstotende effecten (“het wordt me te heet onder de voeten”) vertoont. (B)

C. Landelijke belangenorganisaties

Er zijn twee landelijke Antilliaanse belangenorganisaties, die geluiden uit de samenleving vertolken, waar zowel Rijk als gemeenten mee te maken krijgen in het voorbereiden en uitvoeren van hun Antillianenbeleid.:

Het *Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCaN)* maakt deel uit van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) en is dus de officiële gesprekspartner van het Rijk. Het OCaN komt op voor de belangen van Antillianen en Arubanen in Nederland. DCIM subsidieert het OCaN ten behoeve van kernactiviteiten. (www.ocan.nl)

De *Movimentu Antiano i Arubano pa Promové Partisipashon (MAAPP)* richt zich op activering en participatie van Antilliaanse en Arubaanse Nederlanders. (www.maapp.nl) Na totstandkoming van de bestuurlijke arrangementen heeft zij een platform georganiseerd rondom de verschillende Antilliaanse beraden die bij de uitvoering van de arrangementen betrokken zijn. (MAAPP) De MAAPP krijgt geen structurele subsidie van DCIM, maar soms wel incidenteel, wanneer zij wordt betrokken bij de organisatie van activiteiten door DCIM ten behoeve van de groep Antillianengemeenten en andere betrokkenen (DCIM).

Percepties

- Deze organisaties hebben een kritische houding ten aanzien van het Antillianenbeleid van zowel Rijk als gemeenten. Zij komen immers op voor de belangen van de veroorzakers van de door Rijk en gemeenten ervaren problemen.
- Aan de andere kant zien zij ook kansen, dus willen zij niet enkel negatief zijn maar ook constructief meedenken (MAAPP).

Belangen

- Beide belangengroepen willen door beleidsbeïnvloeding de maatschappelijke positie van Antillianen en Arubanen in Nederland verbeteren. Zij maken zich zorgen om de identiteit van de Antilliaanse gemeenschap.
- Het OCaN is vooral gericht op het activeren van de overheid, terwijl de MAAPP een meer praktische insteek heeft (MAAPP).

Résumé

DCIM en gemeenten zien allebei dat er sprake is van een groot probleem dat om een gezamenlijke oplossing vraagt. Beide beseffen dat ze elkaars hulp daarbij goed kunnen gebruiken (wederzijdse afhankelijkheid). Als DCIM geld beschikbaar stelt, wil zij wel resultaten zien. Tegelijk hechten gemeenten aan lokaal maatwerk en dus vrijheid. In de volgende paragraaf wordt beschreven op welke manieren DCIM de processen daartoe (heeft) tracht(en) te managen.

3.3.3. Wat gebeurde er?

Deze casus wordt ingedeeld in twee fasen. De eerste fase beslaat de aanloop naar en de totstandkoming van de bestuurlijke arrangementen. De beschrijving daarvan kent een chronologische volgorde. De tweede fase beslaat de periode na het afsluiten van de

arrangementen: hierin staat de voortgang centraal. Die wordt uit praktisch oogpunt niet chronologisch, maar thematisch behandeld.

FASE 1: AANLOOP EN TOTSTANDKOMING

Bijdrageregeling Antillianengemeenten (AG7)

In augustus 1998 luiden zeven gemeenten de noodklok bij het kabinet, omdat zij de overlast die zij van Antilliaanse jongeren ondervinden niet meer aan kunnen. Deze gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam) worden 'Antillianengemeenten' genoemd - van de onderzochte gemeenten behoren B en C tot deze groep. Hun noodkreet werpt uiteindelijk zijn vruchten af en het kabinet stelt een kleine 11 miljoen euro beschikbaar voor de periode 2001-2004. Deze 'bijdrageregeling' is bedoeld voor opvang-, begeleidings- en scholingstrajecten om de positie van Antilliaanse risicjongeren (16-25 jaar) in de Nederlandse samenleving te verbeteren.

De zeven Antillianengemeenten (hierna: AG7) overleggen zowel ambtelijk als bestuurlijk op reguliere basis, vooral om ervaringen uit te wisselen, maar ook om hun (lobby-) strategie richting het Rijk te bepalen. Dit overleg is echt "van de gemeenten" (C). Af en toe schuift DCIM aan als ze iets te melden heeft, wil weten hoe het gaat of als gemeenten vragen hebben. Rotterdam zit het overleg voor en voert het secretariaat. Dat is niet toevallig, omdat daar de problematiek veruit het zwaarst is: bijna de helft van de Antillianenpopulatie in Nederland woont er (B, DCIM). De AG7 laten zich overigens niet primair kenmerken doordat zij objectief vastgesteld de grootste overlast kennen, maar vooral doordat zij er de meeste prioriteit geven. Op die basis hebben zij elkaar opgezocht. (DCIM)

Uitbreiding Antillianengemeenten: de AG19

De toestroom van kansarme Antillianen zet zich intussen onverminderd voort. De concentratie groeit zowel in de AG7 als in andere grote steden gestaag. Steeds vaker ervaren zij vergelijkbare problemen als in de AG7 en nemen daarom ook specifieke maatregelen. Doorgaans voeren gemeenten het liefst algemeen beleid, maar in dit geval erkennen ze dat specifiek beleid onontkoombaar is. Deze gemeenten zoeken aansluiting bij het AG7-overleg, vooral om van elkaar te leren en gaandeweg ook om een gezamenlijke koers te varen richting het Rijk (C). Elke gemeente die van mening is dat de Antillianenproblematiek van zodanige orde is, dat specifiek beleid gevoerd moet worden is welkom aan te schuiven bij het overleg met andere Antillianengemeenten (DCIM, A,C). In 2002 zijn dat er inmiddels – inclusief de AG7 – negentien⁶. Omdat Rotterdam als voorzitter annex secretaris fungeert, is het burgemeester Opstelten die een leidende rol vervult (A,B,C,D, DCIM). Op 19 juli 2002 verzoekt hij de minister van BZK⁷ om het aantal Antillianengemeenten uit te breiden tot negentien (hierna: AG19). De nieuwkomers zijn: Almere, Amersfoort, Arnhem, Breda, Capelle aan den IJssel, Eindhoven, Lelystad, Schiedam, Tilburg, Vlaardingen, Zoetermeer en Zwolle. Vooralsnog is geen extra geld beschikbaar. (Ministerie van Justitie, 2004b, p.25; C) Gemeenten zijn nooit actief benaderd om zich bij de groep te voegen (B), maar Opstelten zal geen enkele gemeente weigeren die zich aanmeldt, en het is dus mogelijk dat er opeens 100 gemeenten rond de tafel zitten. DCIM: *“Dat is prima. als ze maar wel ook de Antilliaanse jongeren als prioriteit erkennen en hier beleid voor maken. Als een gemeente geen enkel specifiek beleid voert voor Antilliaanse jongeren dan niet.”*

⁶ Vaak wordt abusievelijk uitgegaan van 18 gemeenten. De verwarring is ontstaan doordat men vanuit Rotterdam regelde om met "die 18" te overleggen. Het waren er dus 18 + 1 = 19. (C)

⁷ DCIM viel toen nog onder BZK

DCIM en (dan nog) minister Nawijn zijn dus voortaan te gast bij een negentienkoppig gezelschap. B merkt op dat DCIM-ambtenaren aanvankelijk *“best zenuwachtig werden van zo’n door gemeenten georganiseerd overleg, waar dan de minister naar toe moest.”* DCIM tracht eerst nog om het overleg in Den Haag te houden en de agenda te beïnvloeden, maar gemeenten benadrukken dat zij het overleg organiseren en de minister slechts te gast is. Minister Verdonk maakt daar overigens nooit een probleem van, maar ambtelijk is het wel even wennen: *“Wat is dat dan voor overleg?”* *“Wat is de status?”* *“Waarom is een gemeente Antillianengemeente?”* (B).

Agendering

De AG19 voeren de druk op en publiceren in oktober 2003 een actieprogramma. Hierin dringen zij erop aan dat het Rijk niet alleen in Nederland, maar ook op de Antillen (de ‘voorkant’) maatregelen neemt.

Dan verschijnt in juni 2004 een voorlopige evaluatie van de bijdrageregeling over de periode 2001-2003, op initiatief van DCIM. Positief is dat de urgentie bij vijf van de zeven gemeenten “hoog tot zeer hoog” is en dat veel vooruitgang is geboekt in het ontwikkelen van een succesvolle aanpak. DCIM heeft echter veel kritiek, met name op het onvoldoende aantoonbare verband tussen gemeentelijke inspanningen en resultaten. Ook vindt zij de participatie van Antillianen op lokaal niveau niet goed geregeld. (Ministerie van Justitie, 2004b, p.20) Met de AG7 was al eerder afgesproken dat de aanbevelingen van bredere strekking met de AG19 besproken zullen worden. (DCIM) Intussen blijven gemeenten er, mede op basis van die evaluatie, op hameren dat het Rijk evengoed een verantwoordelijkheid heeft. Maar DCIM kan vooralsnog niet meer zeggen dan dat er geen geld is en er geen nieuwe bijdrageregeling komt. Dat hoeft van gemeenten ook niet: *“Wij willen alleen dat het Rijk erkent dat er problemen spelen. De manier waarop we dat vervolgens met elkaar aanpakken moeten we dan maar eens nader bespreken.”* (C) Zodoende wordt de lobby onder aanvoering van Ivo Opstelten steeds steviger (A, B) en niet veel later treffen beide kampen elkaar aan de onderhandelingstafel. De partijen spreken af om na te denken over de manier waarop gezamenlijke actie vorm kan krijgen. (C)

Over charmes, chemie en een geboorte...

Vanaf dat moment zit de vaart er goed in, mede doordat veel burgemeesters bovenop het dossier zitten (A) en het van onderaf gezamenlijk is opgebouwd (B,C). Minister Verdonk is er bovendien wel de persoon naar om in deze krachtige roep mee te gaan en heel concreet te zijn (B). Er is sprake van een zekere chemie of zelfs een “één-tweetje” tussen Opstelten en Verdonk, een belangrijke katalysator in dit proces van gezamenlijke actie. Beide zijn van VVD-huize en Verdonk is bovendien erg gecharmeerd van de Rotterdamse aanpak van het concreet benoemen van resultaten (A,B). Ze is van het type “afsprake is afspraak”, maar uit de evaluatie van de bijdrageregeling bleek nu juist dat gemeenten wel afspraken maakten, maar vervolgens niet allemaal konden laten zien wat de resultaten waren. Verdonk is dat zat en wil een meer resultaatgerichte aanpak. Omdat gemeenten daar niets op tegen hebben, wordt het idee geboren om geld beschikbaar te stellen in ruil voor concrete afspraken: inspanningsverplichtingen en streefcijfers. (C) In feite een contract tussen Rijk en individuele gemeenten.

Overeenstemming op hoofdlijnen: de arrangementen worden aangekondigd!

Zodra Verdonk het initiatief oarmrd heeft gaat DCIM een prominentere rol spelen. Zij werkt de plannen verder uit tot de “Notitie Antilliaanse Risicjongeren”. Ze bespreekt een concept met de AG19 en vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap, waaronder het OCaN. Zowel het OCaN (OCaN, 2005) als gemeenten hebben uiteindelijk nog wel kritiek, maar *“het is toch ook maar een stuk papier,”* aldus B. Er worden gemeenschappelijke doelstellingen opgenomen. DCIM overlegt daartoe uitgebreid met

gemeenten, de Antilliaanse gemeenschap, jeugdclubs en andere ministeries. (DCIM). Alle onderzochte gemeenten geven aan dat zij zich er goed in kunnen vinden. De drie thema's (schooluitval, werkloosheid en criminaliteit) liggen het meest voor de hand (A) en ook de afbakening vindt veel bijval. Een enkeling vindt achteraf gezien echter dat "zo'n *smalle aanpak*" geen zoden aan de dijk zet (whD).

De tussen Rijk en gemeenten overeengekomen gezamenlijke uitgangspunten zijn als volgt:

1. *Doelstellingen:*

- Terugdringen van het voortijdig schoolverlaten (VSV) onder Antillianen. Streven: 50% reductie van de statistische oververtegenwoordiging.
- Vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar. Streven: 30% reductie van de statistische oververtegenwoordiging.
- Vermindering van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren van 12 tot 25 jaar. Streven: 30% reductie van de statistische oververtegenwoordiging.

2. *Cofinanciering:* beide partijen dragen elk 50% van de kosten. Het Rijk stelt van 2005 tot en met 2008 jaarlijks maximaal 4,5 miljoen beschikbaar. Gemeenten kunnen solliciteren voor een taartpunt door plannen in te dienen conform nog nader uit te werken criteria.

3. *Inhoud:* deze zal verschillen per gemeente en is afhankelijk van de specifieke problemen ter plaatse en lokale prioriteiten. Gemeenten krijgen veel vrijheid in hun aanpak. De arrangementen sluiten zoveel mogelijk aan bij het generieke lopende beleid. De gemeenten voeren projecten uit gericht op de doelstellingen. (<http://www.integratie.net/dossierantillianen/aanpak/bestuurlijkearrangementen/index.html>)

De drie doelstellingen komen voort uit de wens tot meer resultaten. Ze bevatten echter nadrukkelijk streefwaarden, omdat resultaten van veel externe factoren afhankelijk zijn. De afrekening in 2008 zal gebaseerd zijn op de vraag of gemeenten de afgesproken inspanningen hebben geleverd (output: is het afgesproken aantal trajecten gerealiseerd?) en niet op outcome (zijn de doelstellingen gehaald?) (Ministerie van Justitie, 2005a, p.8).

De notitie wordt op 4 oktober 2004 naar de Tweede Kamer wordt verstuurd. Zij bevat de intentie om bestuurlijke arrangementen met de AG19 af te sluiten, de genoemde inhoudelijke uitgangspunten die met gemeenten zijn overeengekomen en een opsomming van bestaande en nieuwe instrumenten die gemeenten kunnen inzetten ter invulling van de arrangementen. (Ministerie van Justitie, 2004b, p.19-20) Het is hiermee zowel een verantwoording aan de Kamer als een inhoudelijke basis voor de arrangementen.

Uitbreiding: AG21

Hoewel niet expliciet vermeld in de Notitie Antilliaanse Risicjongeren, zijn ook andere gemeenten dan de AG19 welkom om hun plannen in te dienen. Dat wordt weliswaar niet van de daken geschreeuwd, maar door publicatie in de Staatscourant, de aandacht in het AG19-overleg, het overleg met Antilliaanse belangenorganisaties (die ook lokaal aan de bel kunnen trekken), een behoorlijke portie media-aandacht en het feit dat gemeenten elkaar bij veel verschillende gelegenheden treffen verwacht DCIM dat gemeenten die er echt toe doen wel op de hoogte zijn. "We wilden ook weer niet dat Hoogezand-Sappemeer en consorten zich zouden aanmelden. Natuurlijk had ik een stad als Utrecht er liever wel bij gehad, (...) maar die kiezen er bewust voor om geen doelgroepenbeleid te voeren." (DCIM) Om deze reden zijn ook Leiden en Maastricht opvallende afwezigen.

Buiten de AG19 besluiten nog drie gemeenten om mee te doen: Leeuwarden, Vlissingen en Delfzijl. Delfzijl haakt echter weer af, formeel omdat het "geen probleem meer is."

(DCIM) Uiteindelijk blijft dus een groep van 21 gemeenten (AG21) over om bestuurlijk arrangementen mee af te sluiten.

Uitwerking: ontwikkeling criteria

Als het tijd is om de criteria te formuleren voor het indienen van projecten, moeten de partijen nog steeds wel aan elkaar wennen. Een respondent typeert de situatie als een waarin DCIM op gemeenten neerkijkt (“Jullie vragen alleen maar geld.”) en weinig gevoel (wil hebben) voor de lokale situatie. Dat ligt vooral aan de contactpersoon bij DCIM. Gelukkig komt daar al snel verandering in met de komst van een projectleider: “We gaan het samen doen, het moet goed werken zijn, wij moeten jullie niet teveel overvragen en jullie andersom ook niet teveel van ons verlangen.”(B) Dat ligt gemeenten een stuk beter. *“Het is leuk als zoiets goed gaat, dan kun je het ook beter verkopen naar je bestuurder toe.”*(B)

De directie wil de criteria niet eenzijdig bepalen, juist omdat ze de gemeenten als partners ziet. Een adviesbureau mag er daarom mee aan de slag, op basis van minimumeisen vanuit DCIM en gemeentelijke wensen. (DCIM) Naast criteria moet er een standaard opmaak (‘format’) komen voor het indienen van projecten. Deze vorm van uniformering acht Verdonk noodzakelijk, omdat ze de afspraken wil kunnen monitoren en daarbij geen trek heeft in 21 verschillende verhaaltjes (C). Er volgt een pilot, waarvan het resultaat (criteria + format) wordt voorgelegd aan de AG21. Die kunnen er goed mee uit de voeten (A,B,C,D). Overeenstemming is er onder andere over de volgende criteria (Bestuurlijk Arrangement, p.2-3):

- Het gezamenlijk bevorderen van een stabiele leefsituatie van de doelgroep.
- De eerder afgesproken gemeenschappelijke doelstellingen en streefcijfers.
- De eerder gemaakte afspraak dat gemeenten hun activiteiten op die doelstellingen richten, maar niet worden afgerekend op het behalen daarvan (outcome). Alleen op te realiseren trajecten, plaatsen en dergelijke (output).
- De eerder gemaakte afspraken over jaarlijkse cofinanciering.
- Het gebruik van de standaard opmaak: voor de gemeenschappelijke doelstellingen, de daartoe geplande activiteiten en de resultaatsafspraken.
- Het Rijk verstrekt jaarlijks gegevens over de lokale omvang van het voortijdig schoolverlaten, de jeugdwerkloosheid en de criminaliteit onder de doelgroep, om de realisatie van de gemeenschappelijke doelstellingen te kunnen meten.
- Jaarlijks rapporteren gemeenten over de voortgang conform de standaard opmaak, uiterlijk op 1 april van het daarop volgende jaar.
- De gemeente kan het Rijk verzoeken om de in het arrangement opgenomen activiteiten te wijzigen, middels een schriftelijk verzoek aan de minister.
- Bestuurders overleggen minstens eenmaal per jaar over de voortgang en de uitvoering. Eens per twee jaar evalueren zij de doelstellingen en activiteiten, op basis waarvan de opgenomen activiteiten kunnen worden gewijzigd.
- De financiële rijksbijdrage wordt bij beschikking vastgesteld en is rechtens afdwingbaar.
- De lokale Antilliaanse gemeenschap moet bij de uitvoering betrokken worden. DCIM stimuleert gemeenten om beraden te betrekken bij het Antillianenbeleid, omdat *“(…) bekend is dat projecten succesvoller zijn als de Antilliaanse gemeenschap betrokken is. Het is geen keiharde eis maar met de installatie van een adviesteam vorig jaar september (TOPA) en de organisatie in samenwerking met MAAPP van een aantal bijeenkomsten is hierin een belangrijke stap gezet.”* (DCIM) Het is niet de bedoeling van wie dan ook (DCIM, TOPA, MAAPP) om een format te maken. (DCIM)

In aanvulling hierop zal DCIM specifieke acties ondernemen gericht op...

- ...het verkrijgen van inzicht in meer specifieke aspecten van de problematiek;
- ...het stimuleren van bovenlokale en innoverende initiatieven;

- ...het onderzoeken van de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van migratieregulerende maatregelen.

De onderzochte gemeenten hadden grote problemen gehad of waren mogelijk niet akkoord gegaan indien...

- ...de aandacht te eenzijdig op repressie zou liggen. Een wethouder (A): *“Ik wil er niet alleen bovenop timmeren, maar ook iets positiefs doen.”*
- ...ze zouden worden afgerekend op outcome in plaats van output. Er kunnen immers veel exogene factoren van invloed zijn op de streefcijfers. (B,D)
- ...de aanpak te dwingend was voorgeschreven. (B)
- ...er geen sprake was van cofinanciering. (D)
- ...het Rijk niet had toegezegd om de problemen ook aan de ‘voorkant’ aan te pakken (D).

Invulling: toepassing van de criteria op ingediende projecten

In februari 2005 nodigt DCIM de gemeenten per brief uit om de formats in te vullen, om binnen enkele maanden de arrangementen te kunnen ondertekenen. Bij het beoordelen van de projectvoorstellen stelt DCIM zich soepel op: *“Kijk maar hoe je het doet, als je het maar doet.”* (DCIM) Er mag veel, zolang gemeenten maar aangeven op welke manier de projecten bijdragen aan de doelstellingen. Gemeenten hoeven niet op alledrie de resultaatsgebieden een oververtegenwoordiging (zie doelstellingen) te hebben om mee te doen. Verder zien zij hun vrijheid onderstreept doordat ze zoveel mogelijk kunnen aansluiten op de lokale situatie en lopende projecten. Ze vinden dat een enorm voordeel en ervaren veel ruimte en flexibiliteit in de beoordeling door DCIM.

“Zo maak je afspraken die je ook echt kunt en wilt nakomen. Dat werkt echt heel stimulerend en is heel wat anders dan wanneer het van bovenaf wordt opgelegd en je je als gemeente afvraagt: ‘Hoe kómen ze erbij?’” (C)

DCIM tracht in de praktijk best wel eens te sturen, *“alleen daar hebben ze geen enkele invloed op, want gemeenten stellen hun eigen programma samen.* (C) Typerend voor DCIM’s soepele opstelling is ook dat met de gemeente Arnhem om budgettaire redenen slechts voor twee jaar een arrangement wordt afgesloten.

De snelheid is volgens bijna alle respondenten opvallend groot. *“Tedereen had iets met het onderwerp en wilde er wat mee, (...) mensen communiceerden sneller dan normaal.”* (DCIM). Betrokkenen zijn doortastend en bereid hun nek uit te steken. Met plezier herinnert een DCIM-ambtenaar zich hoe sommige burgemeesters zonder politieke goedkeuring vooraf zeiden: *“Gelet op het tijdschema doe ik dit en dat leg ik later wel uit.”* *“Het had een enorm laag kfkagehalte: in drie maanden waren we er met z’n allen uit.”* DCIM vindt gemeenten al met al *“heel coöperatief”* (DCIM). Een enkele gemeente plaatst de kanttekening dat de druk vanuit DCIM er ook toe leidt dat je weinig tijd hebt om zaken op lokaal niveau voor elkaar te krijgen, zowel ambtelijk als met uitvoerders van projecten.

Ter inspiratie voor de invulling organiseert DCIM enkele bijeenkomsten voor gemeenten en publiceert zij een overzicht van recente studies naar de problematiek. Achteraf gezien aarzelt zij of ze toch niet meer had moeten doen aan het aanprijzen of zelfs voorschrijven van reeds succesvol gebleken methodes. Minder ervaren gemeenten zouden wel wat hulp kunnen gebruiken en bovendien *“is het een taak van het Rijk om te inventariseren wat wel en niet werkt”* (DCIM). De onderzochte gemeenten hadden hier echter geen behoefte aan gehad.

Zowel Rijk als gemeenten zijn uitgesproken tevreden over deze fase. Desondanks is op sommige punten wel sprake van discussie of onduidelijkheid:

- *Cofinanciering en de afbakening van een 'project'*: is er sprake van één project met acht componenten of van acht projecten? Dit is relevant, omdat de cofinanciering per project geldt en niet over het totaal. DCIM wil niet dat gemeenten zeggen: "Wij deze twee projecten, jullie die twee," omdat zij dan riskeert dat de door de gemeente te bekostigen projecten na vier jaar – om wat voor reden dan ook – niet door zijn gegaan en de rest wel. Dan betaal je 100%. Edoch, als gemeenten al iets op die manier indienen, is dat niet zozeer bewust, maar eerder uit onbegrip. (DCIM)
- *Afrekenbaarheid*: op inspanning (output) of resultaat (outcome)? Hierover ontstaat meermaals verwarring (DCIM).

Maar deze ongemakjes mogen de pret niet drukken. In totaal worden ruim 120 projecten onder de vlag van de arrangementen geschaard, met een breed scala aan thema's als opvoedingsondersteuning, huisvesting, reïntegratie, opleiding, mentoring, tienermoeders en muziek. Het bereik ligt⁸ jaarlijks op zo'n 1.500 tot 2.000 jongeren. Er worden tien projecten afgewezen en dertig bijgesteld, bijvoorbeeld vanwege de onderbouwing van kosten, meetbare resultaten (niet 'veel' maar '10' gezinnen) en cofinanciering (zie boven). Eén respondent (aB) vindt wel dat het geheel een hoog "losse projectjesgehalte" heeft, doch waardeert tegelijkertijd de ruimte die gemeenten krijgen.

21 ondertekende arrangementen: over gezamenlijkheid, de groep en de VNG

Gezamenlijkheid

Op 8 juni 2005 ondertekenen Verdonk en de betrokken burgemeesters en wethouders de bestuurlijke arrangementen. Iedereen is tevreden en er is echt een gevoel van samenwerking ontstaan. Het is een duidelijke afspraak, die gezamenlijk is geformuleerd (C). Het principe van cofinanciering versterkt het gezamenlijke gevoel (B). Ook de belofte van het Rijk om aan de 'voorkant' de problemen te lijf te gaan draagt daaraan bij (aD).

Op alle euforie is onder de respondenten één uitzondering: de oud-wethouder van gemeente D. Wat deze betreft had het niet hoeven, ook al was de burgemeester de bestuurlijke trekker en was hij zelf slechts zijdelings betrokken: *"Ik heb dat arrangement wel getekend, maar dat was om vijf voor twaalf: 'Tekend dit even.'"* whD vindt dat het in de gemeente niet goed is ingebed en het *"bijna een administratieve handeling"* is geweest: *"Nou, we hebben een contract, we hebben geld, benoemen een projectje en dat is het dan."* Antillianenproblematiek vormt volgens hem in D geen majeur thema. *"Dit soort smalle arrangementen (leiden) nergens toe in (D)."* whD verdenkt bestuurders ervan hiermee hun verantwoordelijkheid deels af te kopen, zo van: *"We zijn ermee bezig en hebben er een mooi contract over afgesloten."* De ambtenaar van D is het hier absoluut niet mee eens en prijst de gezamenlijke probleemaanpak.

De groep afgebakend: AG21

Nu de 18 miljoen zijn verdeeld gaat het deksel op de geldpot. Het bedrag stond ter beschikking ongeacht het aantal gemeenten (DCIM) en is nu verdeeld aan de hand van aantallen Antilliaanse jongeren per gemeente. Gemeenten zijn elk erg blij met hun bijdrage. Het kan weliswaar altijd meer en over de balans tussen deze bijdrage en die aan de 'voorkant' lopen de meningen uiteen, maar de meeste beschouwen haar als wezenlijk. De arrangementen zijn openbaar, evenals de financiële verdeling. Van onderlinge jaloezie is echter geen sprake.

Met de verdeling van het geld ligt de samenstelling van de groep voor vier jaar vast. Zowel DCIM als de onderzochte gemeenten (met uitzondering van whD) denken dat de

⁸ Toespraak Verdonk tijdens de conferentie Rotterdamse bestuurders: Conferentie Gemeente Rotterdam over Antillianenproblematiek, Kaatsheuvel 10 januari 2006

groep de lading grotendeels dekt. DCIM schat dat zo'n 80 tot 90% van de probleemjongeren in de AG21 woont, maar had het liefst een 100% score gehad, desnoods met 80 gemeenten. Maar mochten er nu gemeenten zijn die alsnog vinden dat ook zij een probleem hebben, dan is daar in principe geen geld voor. Tot nu toe heeft alleen Den Bosch zich (tevergeefs) gemeld (DCIM). Laatbloeiërs kunnen wel bij het gemeentelijk overleg aansluiten.

En de VNG dan?

De VNG is niet bij de totstandkoming van de arrangementen betrokken geweest. Noch DCIM, noch gemeenten, noch de VNG zelf had hier behoefte aan. Sommige respondenten bespeuren weliswaar enig ongemak bij de VNG over het zelfstandig opereren van zo'n afgebakende groep gemeenten, omdat zij gewend is om te zeggen: "Wij zijn van alle gemeenten." (B) De VNG zegt zelf daar geen moeite mee te hebben, omdat de problematiek gemeentespecifiek is: "Dat vraagt ook om een gemeentespecifieke aanpak en financiering." Over de afbakening van de groep merkt zij op dat uit de evaluatie (2008) zal blijken of de arrangementen moeten worden verlengd dan wel opnieuw afgesloten. In het laatste geval moeten de mogelijkheden voor toetreders worden verkend. (VNG)

FASE 2: UITVOERING EN HANDHAVING

Tot nu toe hebben we gezien hoe de trein in vrij rap tempo op de rails kwam te staan: gemeenten kaarten een probleem aan, het Rijk springt er op in en binnen de kortste keren ligt er een pakket afspraken in ruil voor een zak geld op tafel. Dan moet de trein gaan rijden, en is het voor gemeenten tijd om aan de slag te gaan met het opstarten of continueren van projecten, terwijl DCIM zich heeft te kwijten aan haar verantwoordelijkheden op het gebied van kennisvergroting, stimulering en de mogelijkheden omtrent migratieregulerende maatregelen. Daarnaast zal DCIM waar willen voor haar geld en gemeenten aan de gemaakte afspraken willen houden. Het vervolg van deze paragraaf beschrijft hoe dit alles in zijn werk gaat en dan met name hoe DCIM te werk gaat. Vanaf hier leent de gang van zaken zich minder goed voor een chronologische beschrijving en zal bespreking onder de volgende kopjes plaatsvinden:

- I – Het AG21-overleg en de rol van Rotterdam
- II – Flankerend beleid – van handige faciliteiten tot omstreden wetgeving
- III – Antilliaanse belangenorganisaties: kritisch
- IV – Voortgang: prikkels en handhaving
- V – Blik op de toekomst

I - Het AG21-overleg en de rol van Rotterdam

De opzet van het gemeentelijk overleg blijft ongewijzigd en gemeenten bepalen de agenda onder aanvoering van de Maasstad. Nieuw bij het bestuurlijk overleg is dat de VNG aanschuift als toehoorder (VNG, C). De bestuurlijke discussie verloopt vrij eendimensionaal en er wordt nogal eens in gemeenplaatsen gesproken. "Dat is ook wel de dynamiek, je moet dat simpel houden." (B)

De meer van details gecharmeerde ambtenaren komen een paar keer per jaar samen en kunnen onderhand goed met elkaar overweg. Ook het contact met DCIM verloopt heel soepel, ondanks de stoeve start. "*Je hebt echt het gevoel van sámenwerken, niet zozeer dat 'het ministerie bepaalt'.*" (B) De opkomst is hoog voor een vrijwillig overleg: meestal 16 à 17 gemeenten. Bij gemeenten die er bijna nooit zijn informeert DCIM voorzichtig of ze de volgende keer wel komen, wat ze dan vaak ook doen (DCIM). DCIM houdt zich dus actief bezig met de aanwezigheid van gemeenten bij hun eigen overleg. Enkele laten zich weinig zien, maar DCIM beseft ook wel dat niet iedereen er tijd voor heeft. Desondanks

vindt zij het achteraf gezien het overwegen waard geweest om de betrokkenheid meer vast te leggen, bijvoorbeeld met een soort aanwezigheidsplicht. (DCIM)

De rol van Rotterdam

De Rotterdamse rol is in beginsel puur procesmatig: spreekbuis en doorgeefluik van gemeenten. Vooral naar het Rijk toe, maar daarnaast bijvoorbeeld richting belangenorganisaties. Gemeenten kunnen er ook met uitvoeringsvragen terecht. Rotterdam “(...) houdt het goed in de gaten (...)” (D) en zal een gemeente aanspreken als die terugkomt op eerder namens de AG21 gemaakte afspraken. Dat geldt natuurlijk niet voor afspraken uit afzonderlijke arrangementen, dat is iets tussen DCIM en de betreffende gemeente (B,D). Toch ziet Rotterdam voor zichzelf ook een inhoudelijke voortrekkersrol: de problematiek is er het ernstigst, dus rent ze ook het hardst. Soms probeert ze wel om een andere gemeente inhoudelijk tot vaart te manen of vanuit haar voorzittersrol enige uniformiteit tussen gemeenten te propageren. Dit omdat haar beleid zowel aanzuigende trekjes (“heb je een huis voor me?”) als afstotende effecten (“het wordt me te heet onder de voeten”) vertoont. (B) Verschillende gemeenten (A,C) constateren daarnaast dat het overleg onder Opstelten is opgeschoven naar de repressieve kant. Hoewel ze daar zelf niet zo van zijn, hebben ze ook weer niet het gevoel zich voor het VVD-karretje van Opstelten en Verdonk te hebben laten spannen. Het overleg is immers bovenal platform voor kennisuitwisseling en het benoemen van knelpunten. Het is niet zo dat de ene (groep) gemeente(n) een andere gemeente in een bepaalde richting duwt (C). Zowel voor Rotterdam als DCIM is het heel moeilijk om gemeenten aan te spreken. (B)

Een aantal gemeenten dat zich stoort aan het hoge repressiegehalte richt binnen de VNG een Antillenplatform op. C is hier enthousiast over: “*De inhoud prevaleert daar en niet alleen de criminaliteit,*” terwijl B relativeert: “*(...) er komen niet zoveel gemeenten en dan vaak ook alleen ambtelijk. Het is meer gericht op kennisuitwisseling.*”

II - Flankerend beleid: van handige faciliteiten tot omstreden wetgeving

Intussen zou DCIM zich bezighouden met kennisontwikkeling, stimulering en migratieregulerende maatregelen. Daaraan geeft zij als volgt invulling:

- Het organiseren van kennisbijeenkomsten voor professionals en betrokkenen.
- De lancering van een website ten behoeve van kennisuitwisseling in 2006: het Kennisportaal Antillianengemeenten (KIEM).
- De installatie van het Team Ondersteuning Participatie in Antillianengemeenten (TOPA) in 2006. De uit alle delen van het Koninkrijk afkomstige leden kunnen in wisselende samenstelling advies geven aan gemeenten over het betrekken van de gemeenschap bij de uitvoering. (DCIM)
- *Verwijsindex Antillianen (VIA)*: de VIA is een pilot voor intergemeentelijke informatieuitwisseling, bedoeld om het zicht op de jongeren te vergroten. Met behulp van verwijsgegevens kan worden bekeken of in andere gemeenten informatie bestaat over de jongere in kwestie. De VIA komt voort uit afspraken tussen DCIM en de AG21. (Ministerie van Justitie, 2006, p.65; <http://www.vng.nl/eCache/DEF/64/909.html>)
- De Wet Aanvullende Maatregelen Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren (WAMA): deze moest wat DCIM betreft het sluitstuk vormen op de bestuurlijke arrangementen. Kort gezegd komt de WAMA er op neer dat overlastgevende jongeren zonder opleiding bij een verblijf langer dan drie maanden teruggestuurd kunnen worden naar de Antillen.

De faciliteiten worden redelijk goed ontvangen. Uitwisseling van kennis en goede ervaringen zijn altijd welkom, hoewel dat hiervóór ook al wel gebeurde.

Het OCaN en de MAAPP tekenen bezwaar aan tegen de VIA bij het College Bescherming Persoonsgegevens, maar dit wordt in maart 2007 verworpen.

Aan de WAMA is op verzoek van gemeenten gewerkt: veel gemeenten waren teleurgesteld toen bleek dat zij niet haalbaar was (vanwege een tweede negatief advies van de Raad van State) en het nieuwe kabinet Balkenende IV het wetsvoorstel weer introk. (DCIM) De uitwerking van de migratieregulerende maatregelen tot de WAMA zijn niet bij alle (onderzochte) gemeenten goed gevallen. Sommige vinden dat het Rijk op een bezwaarlijke manier omgaat de staatsrechtelijke positie van Antillianen. Zij willen ook per se niet meewerken aan initiatieven die hieraan verbonden zijn. *“Dat beïnvloedt de manier waarop je met elkaar om tafel zit, je hebt dan een ander soort gesprek.”*(C)

III - Antilliaanse belangenorganisaties: kritisch constructief

Zowel het OCaN als de MAAPP volgen de ontwikkelingen rond de arrangementen nauwgezet. Ze worden regelmatig geraadpleegd door de minister/DCIM. En TOPA is mede in het leven geroepen omdat de belangenorganisaties benadrukten dat de bereidheid van de gemeenschap om zich in te zetten voor een effectieve aanpak van de jongeren wel een impuls nodig had.⁹

De MAAPP heeft besloten om niet alleen maar kritische noten te kraken over stigmatisering, maar zich juist vooral te richten op de kansen die zich voordoen. De relatie met DCIM is goed: *“Wij krijgen alle medewerking en willen er zelf ook graag bij zijn.”* (MAAPP) De MAAPP tracht bij DCIM de notie van participatie op het netvlies te krijgen en *“(…) dat is gelukt.”* (MAAPP) Na totstandkoming van de arrangementen richt de MAAPP een platform Antilliaanse beraden op, waarvan zij het secretariaat voert. Via deze weg probeert zij lokaal draagvlak te creëren door de plaatselijke beraden te overtuigen van het nut van de arrangementen en het organiseren van de lokale gemeenschap richting de gemeente (beleidsbeïnvloeding): daar wint zowel de gemeenschap als de gemeente wat mee. Ook houdt zij zich bezig met kwaliteitsverbetering van lokale beraden.

Wanneer we bijvoorbeeld zien dat gemeenten het oprichten of betrekken van een lokaal beraad niet serieus nemen, dan kunnen wij een brief schrijven of TOPA een seintje geven of zij eens een kijkje willen nemen. (MAAPP)

De MAAPP publiceert daarnaast een zestal handreikingen voor gemeenten. Tenslotte werkt zij soms samen met DCIM in de organisatie van kennisbijeenkomsten.

Aversie is er bij zowel de MAAPP als de OCaN tegen de WAMA en de VIA. Over de arrangementen zijn ze een stuk positiever, hoewel er vooral in het begin de neiging bestaat om alle 21 gemeenten afzonderlijk op het matje te roepen. Op hoge toon wordt gevraagd om jaarrapportages en ontvangen bestuur en politiek diverse kritische brieven. Gemeenten geven dan via Rotterdam vaak een gezamenlijke reactie.(C, D) D merkt op dat de kritische brieven via gemeenteraadsleden de uitvoering van het bestuurlijk arrangement ter plaatse kunnen beïnvloeden.

IV - Voortgang: prikkels, handhaving en knelpunten

Prikkels

Tijdens de looptijd van de arrangementen zijn – ook voor de respondenten – de verhoudingen helder: DCIM is subsidieverstrekker en bewaakt de daarover gemaakte

⁹ Brief aan Kamer 12 augustus 2005 m.b.t. overleg Antilliaanse gemeenschap, toezegging 2109

afspraken met gemeenten. Daartoe verstrekt zij *jaarlijks* per beschikking een financiële bijdrage als *voorschot*, en wel onder drie voorwaarden:

- Een jaarlijkse voortgangsrapportage volgens standaard opmaak.
- Een inhoudelijke eindverantwoording over de gehele periode 2005-2008
- Een financiële eindverantwoording over de gehele periode 2005-2008, vergezeld van een accountantsverklaring.

Er zijn alleen wel een paar haken en ogen:

- Indien gemeenten niet voldoen aan één of meer van de voorwaarden, kan DCIM het verstrekte voorschot deels of geheel terugvorderen.
- Wanneer de voortgangsrapportages hier aanleiding toe geven, zullen de gefinancierde activiteiten in onderling overleg worden bijgesteld.
- Op basis van de eindverantwoording stelt DCIM de definitieve bijdrage vast.
- Als niet alles is uitgegeven, vordert DCIM dat deel terug.¹⁰

Mochten er zulke rare dingen gebeuren dat een arrangement “(...) *billijkheidshalve op korte termijn behoort te eindigen(...)*” dan kunnen beide partijen schriftelijk opzeggen (Scheeres & Verdonk, 2005, p.4), mits aan de financiële verplichtingen is voldaan. (DCIM)

Gemeenten zijn erop gebrand om zich netjes aan de afspraken te houden. Ze zijn zich weliswaar bewust van zowel de mogelijkheid tot terugvorderen of er helemaal mee te stoppen, maar kunnen zich met geen mogelijkheid voorstellen dat het zover komt. Niet alleen om het geld, maar ook vanwege:

- *Urgentiebesef*: de gemeenten trokken zélf aan de bel, ze schatten de ernst van de situatie hoog in. Vooral bij B en C is het urgentiebesef zeer hoog en krijgt het probleem veel bestuurlijke en ambtelijke aandacht.
- *Eergevoel*: afspraak is afspraak. Zo voelt een wethouder zich in positieve zin gebonden aan de streefcijfers: “*Het is mijn eer te na om ze te halen.*” (whC)
- *Eigen bijdrage (cofinanciering)*: vooral voor gemeenten met minder ervaring met Antillianenbeleid (A en D) gaat het om een flinke investering, die je goed naar je gemeenteraad moet kunnen verantwoorden (A). Meedoen is dus vooral geen kwestie van “even cashen”, je moet zowel financieel als inhoudelijk echt wel wat in huis hebben. “*En al betaalde het Rijk alles, dan nog werkt de lokale democratie echt wel zo dat de Raad goed oplet of wij als College wel met de goede dingen bezig zijn.*” (whA)

Handhaving

Intussen kunnen zich bij de uitvoering allerlei vragen, moeilijkheden of nieuwe ontwikkelingen voordoen. Wat nou als een project niet aanslaat? Of wanneer met een aanpassing tot een beter resultaat leidt? In dat geval kan de gemeente het Rijk (schriftelijk) verzoeken om de opgenomen activiteiten te wijzigen. Over zowel inhoudelijke als financiële voortgangskwesties is er vrijwel maandelijks ambtelijk contact tussen DCIM en individuele gemeenten. Bijvoorbeeld over verschuivingen in het aantal opvangplaatsen, of uren per plaats (bijvoorbeeld van 24 naar 12 uur, waardoor er wel meer plaatsen beschikbaar komen; mag dat voor hetzelfde bedrag?). Of over (vermeende) tekortkomingen in voortgangsreportages of het verkrijgen van “goede voorbeelden” (A).

Geld dat in het ene jaar niet wordt besteed (bijvoorbeeld wegens opstartproblemen) mag worden doorgeschoven naar volgende jaar (A). Zolang je maar met argumenten komt mag je middelen uitwisselen. Ook kun je gaandeweg de rit een project dat niet lijkt aan

¹⁰ brief Aanvullende beschikking behorende bij het Bestuurlijk Arrangement, 7 oktober 2005

te slaan stopzetten en er iets anders voor in de plaats doen (C). DCIM wijst gemeenten er bij onderbesteding wel nadrukkelijk op dat ze moeten bijsturen, omdat anders uiteindelijk (gedeeltelijke) terugvordering volgt. Dit 'bij de les houden' lijkt met de beste bedoelingen te gebeuren, maar leidt soms ook tot irritatie. (D)

Gemeenten zijn overwegend positief over de omgang van DCIM met de afspraken. Enkele typeringen zijn: erg geïnteresseerd, soepel, flexibel, veel ruimte, geen muggenzifterij, stuurt niet, pragmatisch, luistert naar argumenten, doet niet al te moeilijk en er valt altijd mee te praten. De mogelijkheid om het arrangement bij te stellen wordt alom geprezen. Verschillende respondenten bespeuren daarin een omslag bij DCIM:

Een jaar na afsluiting van het arrangement kwam een succesvol project in beeld, waar verschillende gemeenten belangstelling voor hadden. DCIM redeneerde dat gemeenten hiervoor geld binnen hun arrangement hadden, hoewel die afspraken al een jaar vast lagen. Toen pas is door gemeenten gevraagd of het mogelijk was om voorstellen tot wijzigingen binnen de arrangementen te doen. Vanaf toen kon je dus een project dat niet lekker liep 'inruilen'. "Dat hadden we in het begin niet gedacht! Een meevallertje. (C)

De mogelijkheid om een schriftelijk verzoek tot wijziging van de activiteiten in te dienen was overigens gewoon opgenomen in de arrangementen.

Ondanks de positieve stemming zijn er ook een aantal punten van kritiek. Die gaan vooral over afspraken en hoe die uitgelegd (geïnterpreteerd) worden.

- *Outcome/output:* DCIM kan niet zonder meer aangeven wat de consequenties zijn als een gemeente de afgesproken output niet (volledig) realiseert. Als de output tussentijds achterblijft, vraagt DCIM: "Hoe zit dat en hoe gaan jullie dat bijsturen volgend jaar?" *"Maar of dat keiharde gevolgen heeft kun je nu nog niet zeggen, het gaat om de eindrapportage."* (DCIM) Mede gelet op het vooralsnog uitblijven van een aanpak aan de 'voorkant' van het probleem, vindt D een te strikte opstelling de zin van "Zo, nu gaan we die gemeenten eens even lekker afrekenen" niet gerechtvaardigd. *"Maar daar lijkt het de laatste tijd wel op. (...) Over de rolverdeling 'wij doen het lokaal en jullie aan de voorkant' wil ik toch wel eens goed horen hoe het daarmee staat."* (D) D vindt daarnaast dat niet duidelijk in het arrangement is vastgelegd dat gemeenten niet op outcome worden afgerekend. Ook heeft D ervaren dat een nieuwe contactpersoon bij de jaarrapportage toch vroeg om het verantwoorden van outcomepercentages en meer financiële verantwoording dan gebruikelijk. Dit in strijd met eerdere afspraken volgens D, alhoewel de toelichting op de arrangementen wel degelijk vermeldt dat jaarrapportages ook moeten aangeven in hoeverre de gemeenschappelijke doelstellingen zijn gerealiseerd. DCIM stuurt gemeenten daartoe de cijfers met een instructie voor opname in hun jaarrapportage. D vindt zich er echter over op dat DCIM dit niet even zelf doet: *"Terwijl zij alle cijfers hebben! (...) Ik heb er net de tijd niet voor."* B vindt wel dat dat DCIM soms wat strenger mag zijn: *"Wanneer blijkt dat een aantal gemeenten hun voortgangsrapportage niet op tijd inlevert zou je moeten zeggen: 'Sorry jongens, we stoppen ermee.'"*
- *Aanpak 'voorkant':* zoals gezegd is de aanpak van problemen aan de 'voorkant' in de vorm van de WAMA op verzet gestuit en vastgelopen. Dit terwijl die voor gemeenten een essentieel onderdeel is van een gezamenlijke aanpak. Ze kunnen het Rijk hier echter niet aan houden. D is *bang* *"(..) dat het zo meteen alleen maar het probleem van gemeenten is."* Gemor is er ook over de financiële verdeling tussen de arrangementen en de 'voorkant'. *"Er moet natuurlijk veel meer gebeuren, (dit is) een druppel op een gloeiende plaat! Dat lijkt toch helemaal nergens op?! Nederland geeft*

200 miljoen aan de andere kant, maar de helft woont hier en daarvoor is 20 miljoen!”
(whA)

- *Antilliaans beraad*: in de standaard opmaak moeten gemeenten beschrijven hoe zij de Antilliaanse gemeenschap bij de uitvoering betrekken. C geeft aan er door DCIM/Verdonk erop te zijn aangesproken te zijn dat er nog geen “Antilliaans beraad” was, terwijl er in C allang een overlegstructuur bestond. Maar al spoedig beseft men dat gemeenten toch wel hun eigen gang gaan (C). DCIM geeft aan dat er geen ‘format’ is voor een Antilliaans beraad.
- *SISA-regeling van BZK*: ten tijde van dit onderzoek is nog onduidelijk of de arrangementen hier last van zullen ondervinden. De regeling schrijft voor alle rijkssubsidies aan gemeenten een uniforme verantwoordingssystematiek voor. BZK schaart daar ook de bestuurlijke arrangementen onder. Dat zou betekenen dat er wél een resultaatsverplichting is. Verdonk stelt weliswaar dat de arrangementen hier buiten blijven, maar zekerheid is er niet. DCIM is intussen druk bezig om BZK op andere gedachten te brengen.(B, D)
- *Facilitair*: A vindt dat DCIM te weinig doet aan “een analyse waarom Antillianen zo disproportioneel uit de bocht vliegen.” *“De problemen zijn heel heftig, maar we weten heel weinig.”* C laakt de manier waarop DCIM de belofte nakwam om nulmetingen te leveren ten behoeve van resultaatsmeting van de doelstellingen. Dat duurde een jaar langer dan het beloofde halve jaar, en nog steeds niet compleet. Duidelijk werd hoe lastig het is om dat soort algemene gegevens te achterhalen, ook nog zodanig dat cijfers onderling vergelijkbaar zijn (C). *“Had dan een soort foto gemaakt. Zoek hoe je het met elkaar kunt oplossen in plaats van nog een jaar krampachtig vast te houden aan een nulmeting uit 2005.”* C waardeert het gebaar *an sich*, maar verwacht dat er bij de afrekening nog wel gezeur gaat komen.
- *Contactpersonen*: verschillende gemeentelijke respondenten klagen over een hoge doorstroom van contactpersonen bij DCIM. Eén respondent zegt in vier jaar tijd met vijf contactpersonen te maken hebben gehad en noemt dit “hopeloos.” Zo begin je telkens opnieuw: bij een dossieroverdracht gaan veel finesses verloren, waardoor twistpunten veel langer duren. Dat kan zelfs projecten frustreren. Een meningsverschil over een project duurde al bijna anderhalf jaar, *“(…) vooral omdat we met vier verschillende contactpersonen te maken kregen.”* Tegen de vierde zei de gemeente: *“Jij bent echt de laatste, dit is het verhaal, kom alsjeblieft kijken.”* Dat gebeurde en zo werd het dispuut na bijna twee jaar pas opgelost. Intussen had de gemeente een stop moeten zetten op plaatsen voor het project en was er een wachtlijst ontstaan, *“(…) omdat DCIM moeilijk doet.”* (C) In het verlengde hiervan vindt C dat DCIM vaak te weinig begrip van en voor de praktijk heeft en te weinig komt kijken hoe het er lokaal aan toe gaat. De hoge doorstroom van contactpersonen zorgt ook voor verwarring over afrekening (zie bovenstaand punt outcome/output) en over de gang van zaken omtrent de SISA-regeling.

V – Blik op de toekomst

Stel dat de problematiek sterk verergert, wat dan? Gemeenten geven aan dat ze in dat geval toch eerst goed binnen hun eigen mogelijkheden zullen kijken. C: *“Je klopt niet zomaar bij het Rijk aan, je kijkt eerst of en hoe je in staat bent om de problematiek op te vangen met bestaande organisaties en budgetten. Daarna kun je altijd nog kijken wat je samen onderneemt.”* Dat is volgens C pas terecht als het bij meer gemeenten speelt, het daarmee de gemeentelijke grens overschrijdt en je dus een gezamenlijk probleem hebt. En al is geld altijd welkom, dan vindt whD wel dat wanneer je als gemeente echt een probleem hebt, je daar dan ook maar geld voor moet vrijmaken in de begroting. DCIM laat weten dat de prioriteit die wordt gegeven bij nieuwe ontwikkelingen te allen tijde een politieke afweging is. Momenteel werkt de directie overigens aan een nieuw beleidsprogramma Antillianen.

In hoeverre deze bestuurlijke arrangementen ook daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van het probleem is nog maar de vraag. Alle betrokkenen zijn erg benieuwd naar de uiteindelijke effecten. Stel je hebt 20 Antillianen naar werk toe geleid; werkt het dan ook? Zijn ze op die werkplek? Zitten ze er een jaar later ook nog? Het blijft een zeer ingewikkelde en hardnekkige problematiek. Betrokkenen worstelen daar mee. B: *“We zijn er als gemeenten nog steeds niet helemaal achter hoe je nou daadwerkelijke verbeteringen op straatniveau kunt bereiken. Zeker qua criminaliteit en overlast is de harde kern zeer moeilijk te bereiken.”* De verwachting is niet dat de problemen na 2008 verdwenen zullen zijn.

3.3.4. Samenhang

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de betrokkenen oordelen over de (mate van) samenhang, waarin de werkwijze van DCIM omtrent de bestuurlijke arrangementen heeft geresulteerd.

Een samenhangende inhoud?

Dat Rijk en gemeenten inhoudelijk behoorlijk op één lijn zitten mag onderhand duidelijk zijn. Op veel punten vond men elkaar al bij het afsluiten van de arrangementen, zoals de gemeenschappelijke doelstellingen. Zowel bij de totstandkoming als de voortgang zijn gemeenten overwegend tevreden over de inhoudelijke samenhang. C: *“Er is rondom de Antilliaanse groep in Nederland een stevig beleid mee neergezet.”* aD: *“Inhoudelijk hebben wij en DCIM beide als doel om problematiek terug te dringen; dat sluit naadloos op elkaar aan.”* Slechts één respondent (whD) vindt dat het allemaal nergens toe leidt.

Een samenhangend optreden?

Gemeenten hebben echt het gevoel dat ze met DCIM/het Rijk sámenwerken aan de oplossing van een door beiden ervaren probleem. Onder het kopje “IV - voortgang” zagen we al veel positieve geluiden. Het begon stroef, maar dat trok snel bij. *“Ze zijn lekker bezig!”*(A) C: *“Het zal zijn voordeel aantonen dat je gewoon samen die verantwoordelijkheid neemt en investeert.”*

Hoewel het positieve overheerst, zijn er ook kanttekeningen. Gemeenten zijn zoals gezegd kritisch over de omgang met de belangen van Antillianen dan wel de (uitblijvende) aanpak van de ‘voorkant’. Dat tast het gevoel van gezamenlijkheid aan. Zo begint het er volgens D op te lijken dat DCIM het probleem steeds meer bij gemeenten legt, hen streng wil afrekenen en zelf intussen niet doet wat ze beloofd heeft. Waarmee overigens niet gezegd is dat DCIM zich niet kritisch mag opstellen (B, C). Het telkens wisselen van contactpersonen en een beperkt praktijkbegrip worden ook genoemd als zaken die de gemeenschappelijke probleemaanpak niet ten goede komen.

Hoe belangrijk is samenhang?

Gemeenten erkennen dat zij en DCIM/het Rijk een uitgesproken gezamenlijk belang hebben, allebei een verantwoordelijkheid voor een deel van het probleem hebben en daarin dus samen moeten optrekken; zelfs criticaster whD vindt wel dat je elkaar hierin moet ondersteunen.

Resumé

Gemeenten ervaren een samenhangende aanpak van de gedeelde problematiek met Antilliaanse jongeren. De werkwijze van DCIM draagt daar vooralsnog aan bij, maar er zijn wel enkele kanttekeningen te maken.

Hoofdstuk 4 – Analyse

Inleiding

In de analyse komen theorie en empirie samen. De in het vorige hoofdstuk beschreven onderzoeksgegevens worden afgezet tegen de theoretische aannames uit hoofdstuk twee. De praktijk wordt geplaatst binnen de netwerkbenadering, waarbij wordt gekeken in hoeverre gebruik wordt gemaakt van een procesmatige benadering volgens de onderscheiden principes van het procesmanagement. Ook wordt benoemd in hoeverre sprake is van hiërarchische elementen en een inhoudelijke nadruk. Op welke zaken daarbij wordt gelet, werd beschreven in de operationalisering (§2.5). Achtereenvolgens worden de twee casussen getypeerd en met elkaar vergeleken wat betreft de aard van de omgeving (§4.1), hoe de sturing van DCIM valt te typeren (§4.2), hoe dat er in het licht van de betekenis van samenhang uit ziet (§4.3) en hoe verschillen tussen de casussen verklaard kunnen worden (§4.4). Op basis daarvan kunnen in het volgende hoofdstuk de conclusies over de totstandkoming van samenhang worden geformuleerd.

4.1. De omgeving

In het theoretische hoofdstuk is stilgestaan bij de omgeving waarin integratiebeleid tot stand komt. De aanname was dat die omgeving de kenmerken vertoont van een netwerk: pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek. De netwerkbenadering leerde ons dat beleid – al dan niet samenhangend – tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal spelers met uiteenlopende en vaak strijdige percepties en belangen. Kort samengevat valt het volgende op, wanneer we de twee casusomgevingen naast elkaar zetten:

Tabel 4-a: netwerkkenmerken vergeleken

	1 – BKLIB (/beleidsagenda)	2 - Bestuurlijke Arrangementen
I - Pluriformiteit	<i>Zeer groot:</i> “elke gemeente is anders” en “het valt niet in één mal te gieten”	<i>Groot:</i> doch gemeenten zien zich voor vergelijkbare problematiek gesteld.
II - Wederzijdse afhankelijkheden	<i>Uit balans:</i> DCIM veel afhankelijker van gemeenten dan andersom.	<i>Groot:</i> gevoel van gezamenlijkheid en er valt wat te halen.
III - Geslotenheid	<i>Groot:</i> alles van boven wordt haast als kwade doctrine gezien	<i>Te overzien:</i> het komt van ‘onderop’ en er valt wat te halen.
IV - Dynamiek	<i>Zeer groot:</i> veel veranderingen in integratieland in brede zin	<i>Groot:</i> probleem is weerbarstig, invloed van ‘voorkant’, nieuwe organisaties

Uit deze globale indruk komt naar voren dat beide casussen veel overeenkomsten met een netwerk vertonen. Maar ook de verschillen vallen op: in de eerste casus is sprake van meer pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek, maar minder van een wederzijdse afhankelijkheid die in balans of gelijkwaardig is. Hieronder volgt een nadere toelichting op de netwerkkenmerken: hoe verschillen die per casus en waar komt dat door?

I - Pluriformiteit

In beide casussen benadrukken gemeenten de lokale verschillen en het belang van maatwerk. Een beleidsmatige blauwdruk behoort niet tot de mogelijkheden vanwege de grote pluriformiteit. In de eerste casus achten gemeenten de verschillen zo groot dat een

(bruikbaar) gemeenschappelijk kader niet realistisch wordt geacht. Daar is het onderwerp simpelweg te breed en te ongrijpbaar voor.

Ook in de tweede casus blijkt de pluriformiteit duidelijk uit de grote vrijheid die ze opeisen bij het invullen van de arrangementen, om af te kunnen stemmen op de situatie ter plaatse. Desondanks is de problematiek die de Antillianengemeenten ervaren toch aanzienlijk smaller en beter onderling vergelijkbaar (dan de brede problematiek uit de eerste casus). Dat is immers ook de basis waarop zij elkaar hebben opgezocht en gevonden.

II - Wederzijdse afhankelijkheden

In het integratieveld kan DCIM niet zonder gemeenten voor de vormgeving van integratiebeleid en andersom zijn gemeenten vaak ook van DCIM afhankelijk voor diverse hulpbronnen. In de eerste casus was dat laatste echter maar in geringe mate het geval. Voor de vormgeving van hun eigen integratiebeleid zijn de onderzochte gemeenten allermint afhankelijk van de komst van een eventueel gezamenlijke beleidsagenda of BKLIB. Zonder direct verbonden tegenprestatie (winst) zit geen enkele gemeente op een gouden kooitje te wachten. Terwijl DCIM voor enig succes met dit initiatief vrijwel volledig afhankelijk is van de bereidwilligheid van gemeenten. Wel zijn gemeenten gebaat bij de verschillende faciliteiten die DCIM heeft ontwikkeld, maar erg afhankelijk maakt dat ze ook weer niet, zeker omdat DCIM geen facilitair monopolie heeft.

In de tweede casus is de wederzijdse afhankelijkheid veel meer in balans, onder meer omdat DCIM zowel geld als een aanpak aan de 'voorkant' te bieden heeft, terwijl zij zelf gemeenten ook nodig heeft om beleidssuccessen te boeken. Door een meer gezamenlijke beleving van het probleem *voelen* partijen zich ook meer van elkaar afhankelijk, onder het mom van: "Jullie de 'voorkant' en wij de 'achterkant' van het probleem."

III - Geslotenheid

Geslotenheid is vooral in de eerste casus goed zichtbaar. De onderzochte gemeenten zitten niet te wachten op de inhoudelijke stuursignalen van DCIM en zijn er allermint gevoelig voor. Dat komt ten eerste door botsende referentiekaders: ze beschouwen de landelijke kijk op integratiebeleid als strijdig met de hunne. Bovendien zijn ze niet van inhoudelijke inmenging van bovenaf gediend, omdat ze vinden dat integratiebeleid een typisch lokale aangelegenheid is. Zowel de inhoud als de aanpak stuiten op weerstand. Ook een geheel vrijblijvend stuk kan dan ambtelijk slechts op een gering en bestuurlijk op geen enthousiasme rekenen. Alles waar het label "Verdonk" aan hangt wordt haast als een kwade doctrine gezien. Tenslotte hangt de geslotenheid hier vermoedelijk samen met het gegeven dat gemeenten hier maar in geringe mate afhankelijk zijn van DCIM. Netwerkkennissen kunnen elkaar onderling beïnvloeden.

In de tweede casus is aanzienlijk minder geslotenheid; niet in de zin dat alle suggesties van DCIM direct vrolijk worden overgenomen, maar gemeenten staan zeker open voor de mogelijkheid om er samen uit te komen (en samen beter van te worden). Dat komt voor een belangrijk deel doordat het initiatief van 'onderop' komt, door het hoge urgentiegevoel, door het feit dat er een zak geld bij zit en doordat gemeenten zich serieus genomen voelen vanwege de ruimte die ze krijgen voor lokaal maatwerk. Ook de gezamenlijke probleembeleving draagt hier aan bij; wederom zien we een verband met wederzijdse afhankelijkheden. De situatie vormt op dit punt wederom een sterk contrast met de eerste casus.

IV - Dynamiek

Inhoudelijke dynamiek heeft zich de afgelopen jaren veelvuldig voorgedaan. We zagen dat DCIM zelf een inhoudelijker karakter heeft gekregen en integratie zowel op landelijk als lokaal een *hot issue* werd en een sterke beleidsmatige intensivering onderging. In de eerste casus achten gemeenten integratie in brede zin vrijwel onmogelijk (ook wel: te

dynamisch) om in één kader te vatten: het gaat steeds weer om andere concrete en lokaal afhankelijke problemen die je moet aanpakken. Bij DCIM is de voorrang die de wervelstorm aan ad-hoc onderwerpen krijgt veelzeggend over het dynamisch gehalte. Dynamiek in het spelersveld was er ook, zoals een toename van het aantal integratiewethouders en de introductie van KIEM, het Servicecentrum Integratie (FORUM) en het Cluster Lokaal Integratiebeleid (DCIM). De dynamiek in het spelersveld lijkt het gevolg van de inhoudelijke dynamiek.

In de tweede casus komt inhoudelijke dynamiek goed tot uiting in de relatief snelle opkomst van de problemen met Antilliaanse risicjongeren, (de wens tot) het bijstellen van de arrangementen gedurende de rit en de weerbarstigheid van de problematiek. Organisatorische dynamiek is ook aanwezig: het Platform Antilliaanse Beraden (MAAPP), de installatie van het TOPA door DCIM en het ontstaan van lokale Antilliaanse beraden. Daarnaast zagen we de omvang van de groep Antillianengemeenten toenemen (AG7-AG19-AG21). En met een blik op de toekomst van het bredere geheel is het in dit verband ook de vraag hoe de staatkundige wijzigingen eruit zullen gaan zien en welke gevolgen dat heeft.

Dynamiek viel ook terug te vinden in de percepties van de verschillende betrokkenen, die tijdens interactieprocessen kunnen veranderen. In beide casussen is dat goed zichtbaar en wel in twee verschillende richtingen. In de eerste casus zijn gemeenten aanvankelijk enthousiast, maar worden ze steeds negatiever naarmate de kabinetsperiode vordert. In de tweede casus begint het wat gespannen, maar wordt nu grotendeels de loftrompet geblazen.

Beide casussen hebben echt een eigen dynamiek. Door de breedte is de eerste casus iets dynamischer te noemen. De hitte van het integratiehangijzer is hier meer voelbaar: mensen struikelen over elkaar heen om er wat van te vinden.

4.2. Sturingswijze DCIM

In hoofdstuk twee werden vier managementprincipes geselecteerd om de sturingswijze van DCIM in de veronderstelde netwerk omgeving te typeren: “wees open”, “eerst het proces, maar dan óók de inhoud”, “bescherm kernwaarden” en “bewaak de voortgang”. De volgende tabel vat samen in welke mate van deze principes per casus sprake was:

Tabel 4-b: sturingswijze DCIM vergeleken

	1 – BKLIB (beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke Arrangementen
1. Wees open	<i>Van overwegend naar gering:</i> eerst ‘vraagarticulatie’, later gebrek aan relevante spelers en transparantie.	<i>Overwegend:</i> relevante spelers betrokken en transparante afspraken; soms enige verwarring.
2. Eerst het proces, maar dan óók de inhoud	<i>Van beperkt naar gering:</i> geen of gebrekkige procesafspraken. Eerst inhoud niet centraal, later inhoudelijke fixatie.	<i>Ruim:</i> procesafspraken vóór inhoud; van variëteit naar selectie; breed gedragen.
3. Bescherm kernwaarden	<i>Beperkt:</i> niet wezenlijk bedreigd, maar ook niet op ingespeeld: geen invloed.	<i>Overwegend:</i> beschermd met procesafspraken: invloed, ruimte en veiligheid.
4. Bewaak de voortgang	<i>Zeer gering:</i> geen winst en geen bestuurlijke prioriteit.	<i>Ruim:</i> winst, ook in staart. Veel bestuurlijke aandacht.

Uit deze globale indruk komt het beeld naar voren dat er grote verschillen bestaan tussen de sturingswijze van DCIM in elk van de casussen. In de eerste casus is

nauwelijks sprake van een procesmatige aanpak, terwijl dit in de tweede wel grotendeels het geval is. Hieronder volgt een nadere toelichting op de mate waarin de managementprincipes per casus voorkomen en verschillen.

1. Wees open

In de eerste casus begon DCIM heel open door uitgebreid met een brede groep gemeenten en andere betrokkenen te inventariseren ('vraagarticulatie'), maar vervolgens opereerde ze vrij solistisch en gesloten. Ze slaagde er niet in om relevante partijen ook echt in een proces te betrekken. Er vond geen selectieve activering van (relevante) gemeenten plaats. DCIM wil zowel grote als kleine gemeenten bereiken, maar is toch vooral gebaat bij de steun van grote gemeenten. Pas twee jaar na de 'vraagarticulatie' kwam er met de presentatie van het eerste concept BKLIB een moment waarop gemeenten ruimte werd geboden voor eigen inbreng. Hierbij stond DCIM weliswaar open voor gemeentelijke wensen, maar toen was het eigenlijk al te laat. Vooral door het daadkrachtige optreden van minister Verdonk in de roerige tijden die vooraf gingen, was de toon al dusdanig gezet dat gemeenten weinig trek hadden om er verder mee te gaan. Zij reageerden dan ook in de trant van: "Daar heb je ze weer met die negatieve insteek, waar bemoeien ze zich mee?!" Hoewel er ook enthousiastelingen waren. De VNG is evenmin betrokken geweest. DCIM heeft dat naar eigen zeggen tevergeefs geprobeerd bij het BKLIB, maar de VNG ontkent dat.

De transparantie was vanaf het begin gering: onduidelijk was wat er ging gebeuren, wanneer, wat het voor wie oplevert, wat van wie verwacht werd en waarom DCIM überhaupt met een BKLIB kwam. Noch na de 'diners pensants', noch na presentatie van het eerste concept zijn duidelijke en breed gedragen afspraken gemaakt over een vervolg. Meer duidelijkheid over de inrichting van het proces dan "We zijn ermee bezig" was er niet. Uiteindelijk kwam er wel enige duidelijkheid, in z'n zin dat gemeenten opgelucht adem konden halen dat het BKLIB een vrijblijvend karakter zou krijgen.

De tweede casus toont bijna het tegenovergestelde. Daar kwam het initiatief niet van 'bovenaf', maar van 'onderaf': waar DCIM zich – na politieke zegening – voor openstelde. De relevante partijen zijn (op enkele gemeenten na die niet mee wilden doen) bij het proces betrokken van zowel agenda- als besluitvorming. Hierbij kregen gemeenten veel ruimte voor eigen inbreng. De mogelijkheid om deel te nemen stond in principe voor alle gemeenten open die vonden dat ze een probleem hadden, maar toch was de aankondiging enigszins selectief. Hiermee groeide de groep tot 21 gemeenten. De afbakening van de groep (qua subsidierelatie) is echter wel een vorm van geslotenheid, omdat het management op die manier weinig ruimte biedt voor dynamiek en 'laatbloei'ers' pech hebben. Als echter in meerdere gemeenten tegelijk de situatie ernstig verslechtert, kan dat op zich wel tot "nieuwe politieke afwegingen" leiden.

Ook voor de betrokkenheid van Antilliaanse belangenorganisaties is gezorgd, zowel op landelijk als lokaal niveau. Bij de totstandkoming en uitvoering zijn de landelijke varianten op verschillende manieren betrokken. Daarnaast werd in de arrangementen de betrokkenheid van de lokale Antilliaanse bij de uitvoering geregeld. Later gaf DCIM hieraan nog een impuls met het TOPA. De VNG is in deze casus weinig relevant, maar wordt wel uitgenodigd voor het bestuurlijk overleg, waarmee de relatie toch wordt onderhouden. Altijd handig, mocht zij in de toekomst een prominentere rol gaan spelen. Transparantie was er ruimschoots, door het telkens schriftelijk vastleggen van belangrijke afspraken over onder meer de inrichting van het proces, de te behalen voordelen, de meerwaarde van samenwerking, wie de andere spelers zijn en de waarborging van belangen. Ook de afspraken van andere spelers met DCIM zijn inzichtelijk (de arrangementen zijn openbaar) en van onderling wantrouwen is geen sprake. De verhoudingen zijn helder. Ondanks de uitgebreide vastlegging van afspraken, blijkt in de praktijk soms toch enige verwarring te kunnen ontstaan, zoals we zagen bij

het onderscheid tussen outcome en output, bij de verantwoording en bij het doen van wijzigingsvoorstellen voor de inhoud van een arrangement. Wat (of wie) daarvan ook de oorzaak is, feit is dát het voorkomt. Ondoorzichtigheid is er over de gevolgen van de SISA-regeling van BZK. Ook kan DCIM niet aangeven wat de precieze gevolgen zijn wanneer een gemeente de afspraken uit het arrangement niet nakomt. Daar staat tegenover dat het, gezien het onvoorspelbare karakter van de werkelijkheid, onmogelijk en zelfs onverstandig is om vooraf elke mogelijke afwijking te bedenken. Dat is iets wat in de praktijk zal moeten worden uitgevochten. Tenslotte is enige onduidelijkheid gerezen over de voortgang van de aanpak van de ‘voorkant’.

De verschillen die deze vergelijking oplevert, laten zich als volgt samenvatten:

1 – BKLIB (/beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke Arrangementen
Van bovenaf	Van onderop
DCIM overwegend gesloten	DCIM open
Geen selectie relevante gemeenten	Wel selectie relevante gemeenten
Relevante partijen niet betrokken	Relevante partijen wel betrokken
Weinig invloed voor gemeenten	Veel invloed voor gemeenten
Weinig transparant	Overwegend transparant, maar soms onduidelijkheid en verwarring

Schema 4-1: verschillen n.a.v. vergelijking “wees open”

2. Eerst het proces, maar dan óók de inhoud

In de eerste casus valt op dat DCIM aanvankelijk de inhoud niet centraal stelt en met de ‘vraagarticulatie’ de gemeentelijke variëteit inventariseert. Er worden zo min mogelijk inhoudelijke keuzes gemaakt. Procesafspraken over hoe vervolgens tot een gezamenlijke agenda te komen en van variëteit tot selectie over te gaan blijven echter uit.

Twee jaar later komt ze dan, zonder gemeenten (opnieuw) te betrekken, pardoes éérs met de inhoud (concept BKLIB), om vervolgens af te willen spreken wat er verder mee moet gebeuren. Dit schiet sommige gemeenten in het verkeerde keelgat: de inhoud komt van bovenaf; die wordt weliswaar niet opgelegd, maar ze beschouwen zowel de inmenging op zichzelf als de inhoud als iets waar ze niet echt van gediend zijn. Buiten de onderzochte gemeenten zijn er echter ook gemeenten die verheugd constateren dat ze vroeg worden betrokken. Het is immers ook weer niet zo dat de inhoud al volledig vastligt; gemeenten krijgen ter plekke de gelegenheid om erop te schieten. Daarnaast worden enkele procesafspraken gemaakt over nadere uitwerking van een breed gedragen stuk, maar daar komt niets van terecht. DCIM probeert het zelf nog wel, maar wil een vrij compleet stuk presenteren, om niet lege handen aan te komen. Daaruit spreekt een zekere angst voor het organiseren van proces, ook vanwege de gevreesde reactie van gemeenteambtenaren dat ze al omkomen in de bijeenkomsten en activiteiten.

Uiteindelijk ligt er zodoende geen inhoud, hoewel het zeer de vraag is of dat überhaupt in deze vorm mogelijk is. Hoewel de inhoudelijke pluriformiteit hier nóg een stuk groter is dan in de tweede casus, probeert DCIM die juist in één mal te gieten. Al met al fixeert DCIM zich op de inhoud en besteedt erg weinig aandacht aan het proces.

Deze gang van zaken in de eerste casus vormt een sterk contrast met die in de tweede casus, waar de nadruk wél op het proces ligt. Bestuurders speelden daarin een belangrijke rol, omdat die vooral besloten dát de handen ineengeslagen moesten worden en het ‘hoe’ op de tweede plaats kwam. Maar ook de inhoud wordt gegarandeerd en na inventarisatie geleidelijk van variëteit naar selectie gebracht. De inhoudelijke selectie werd niet eenzijdig opgelegd, maar uitgebreid overlegd met betrokkenen en was steeds breed gedragen. DCIM heeft daar veel procesaandacht in gestoken. Zij ging zeker niet

direct de inhoudelijke confrontatie aan, maar overlegde veel met betrokkenen en gaf gemeenten veel ruimte hebben voor eigen invulling. Partijen bekeken samen hoe ze elkaar een dienst konden bewijzen, het was voor beide een beetje geven en nemen. Procesafspraken over toekomstige inhoudelijke keuzes zijn opgenomen in zowel de Notitie Antilliaanse Risicjongeren (zoals de uitwerking van criteria) als in de arrangementen (zoals het bestuurlijk overleg). Een belangrijke procesafpraak met het oog op de dynamiek van de materie is de mogelijkheid voor gemeenten om inhoudelijke wijzigingsvoorstellen te doen aan DCIM. De inhoud ligt daarmee niet onwrikbaar vast. Ook tijdens de loopduur van de arrangementen is DCIM niet gefixeerd op de inhoud en zijn betrokkenen tevreden over haar flexibele opstelling.

Al met al slaagt DCIM erin om in grote mate te sturen op proces, waar vervolgens een inhoud uit voortkomt die tot tevredenheid stemt onder alle betrokkenen. Er is lang niet zo'n inhoudelijke fixatie als in de eerste casus.

De verschillen die deze vergelijking oplevert, laten zich als volgt samenvatten:

1 – BKLIB (/beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke Arrangementen
Geen procesafspraken na inventarisatie; Weinig proces, veel inhoud	Wel procesafspraken na inventarisatie; Eerst het proces en toen ook de inhoud
Variëteit, maar geen selectie	Van variëteit naar selectie
Relatief brede inhoud wordt gepoogd in één kader te stoppen	Relatief smalle inhoud krijgt flexibele behandeling: veel ruimte en vrijheid.
Inhoud komt vóór gezamenlijk referentiekader (niet breed gedragen)	Inhoud komt na gezamenlijk referentiekader (breed gedragen)
Inhoud komt vóór procesafspraken	Procesafspraken komen vóór inhoud
Van bovenaf	Uitruil/onderhandeling: geven en nemen
Inhoudelijke fixatie, maar geen inhoud	Geen inhoudelijke fixatie, maar wel inhoud

Schema 4-II: verschillen n.a.v. vergelijking “eerst het proces, maar dan óók de inhoud”

3. Bescherm kernwaarden

In de eerste casus zijn kernwaarden weliswaar nooit ernstig in gevaar geweest, maar het is DCIM ook niet gelukt om erop aan te sluiten. Een aantal gemeentelijke kernwaarden staat in de beleving van de onderzochte gemeenten op gespannen voet met de opvattingen en benadering van DCIM en minister Verdonk. Dat gaat om stijl (toon, houding), inhoud (repressie, culturele integratie), maar ook de inhoudelijke bemoeienis met lokaal integratiebeleid *an sich* druist in tegen hun kernwaarden. De pogingen tot het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidsagenda/BKLIB spelen hier niet echt op in. Ook op politieke verantwoordelijkheid is niet ingespeeld; er viel niets te halen of ‘scoren’. Ruimte voor inbreng was er nooit zodanig dat het echt “iets” van gemeenten kon worden, terwijl zij integratiebeleid als hún domein beschouwen. Zij zien integratiebeleid in brede zin bovendien niet als iets dat je in één nota zou kunnen of moeten willen vangen. Gemeenten gaan liever uit van concrete problemen.

Tot echt uitgebreide afspraken over de bescherming van kernwaarden is het nooit gekomen, wegens de voortijdige schipbreuk van het proces. Maar dat het niet verplichtend was, betekent op zich wel dat partijen zich veilig konden voelen. Procesafspraken over ruimte ten aanzien van het vastleggen of uitstellen van commitments waren vanaf dat moment ook niet meer aan de orde: er werd geen commitment aan het resultaat gevraagd en er was alle ruimte om afstand te nemen van het eindresultaat. In dat opzicht overigens een ruime *exit*-mogelijkheid, omdat het een tot niets verplichtend stuk zou worden. Maar totale vrijblijvendheid is niet wat procesmanagement verstaat onder het beschermen van kernwaarden: als er helemaal geen commitment is, gebeurt er natuurlijk niets.

Over de betrokkenheid van de VNG valt weinig te zeggen. Behalve dan dat als DCIM haar wil betrekken, dat waarschijnlijk alleen zal lukken als haar kernwaarde “meerwaarde tonen aan haar leden” beschermd ziet.

In de tweede casus sloot DCIM juist wél goed aan op kernwaarden en beschermde die met procesafspraken: ze bood veel ruimte voor lokaal maatwerk, poogde de ‘voorkant’ aan te pakken, vroeg gemeenten niet mee te gaan in een repressieve benadering, rekent niet af op outcome en gaat vrij flexibel om met de gemaakte afspraken. Gemeenten hebben niet het gevoel dat ze in een fuik gezwommen zijn en hebben uitgebreid invloed gehad op de besluitvorming. In politiek opzicht viel er bovendien een goed verkoopbaar succes binnen te halen.

De aanpak van de ‘voorkant’ kan ook tot de kernwaarden gerekend worden: zonder deze toezegging hadden niet alle onderzochte gemeenten meegedaan. Over de voortgang op dit vlak bestaat enige onvrede en onduidelijkheid. De bescherming van deze door het Rijk te leveren prestatie is minder goed geregeld dan die van kernwaarden die betrekking hebben op door gemeenten te leveren prestaties.

De mate van commitment aan respectievelijk proces en resultaat biedt gemeenten ruimte en veiligheid. Er is al in een vroeg stadium commitment aan het proces, en in beperkte mate aan resultaten (doelstellingen/outcome). Kernwaarden zijn echter niet in het geding, omdat het qua outcome slechts om een streven gaat. En wat blijkt: meerdere respondenten voelen zich toch in positieve zin gebonden aan het resultaat. Mocht de SISA-regeling van BZK overigens onverhoopt tot gevolg hebben dat gemeenten toch op outcome in plaats van output zullen worden afgerekend, dan is dat een flagrante schending van een kernwaarde. De mogelijkheid tot útstel van commitments (deelbeslissingen) is ook aanwezig: in de aanloop was het bijvoorbeeld niet zo dat een gemeente zich per se achter de Nota Antilliaanse Risicjongeren geschaard moest hebben. En tijdens de loopduur van de arrangementen zien we bijvoorbeeld dat per jaar te ontvangen geld en te realiseren output kunnen worden doorgeschoven.

Tenslotte is er ook een exit-regel: je kunt als gemeente onder een arrangement uit, zolang aan de financiële verplichtingen is voldaan.

De verschillen die deze vergelijking oplevert, laten zich als volgt samenvatten:

1 – BKLIB (/beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke Arrangementen
Niet aangesloten op kernwaarden	Wel aangesloten op kernwaarden
Kernwaarden niet wezenlijk bedreigd, maar ook geen procesafspraken ter bescherming (niet aan toegekomen)	Kernwaarden overwegend beschermd met procesafspraken. Maar pas op: ‘voorkant’ en eventueel SISA-regeling.
Politiek: er viel niets te scoren!	Politiek: er viel wat te scoren!
Weinig invloed op besluitvorming	Veel invloed op besluitvorming
Überhaupt geen commitments	Commitments met ruimte en veiligheid

Schema 4-III: verschillen n.a.v. vergelijking “bescherm kernwaarden”

4. Bewaak de voortgang

Ook wat voortgangsbewaking betreft is het contrast groot tussen beide casussen. In de eerste casus heeft weinig voortgang plaatsgevonden. Het ontbreken van het zicht op ‘winst’ is daar een belangrijke oorzaak van; zeker wethouders zien er de meerwaarde niet van in. Ook bij DCIM zelf ontbrak het aan bestuurlijke aandacht. DCIM kondigde weliswaar meermaals een inzet op bestuurlijk niveau aan, maar voegde de daad niet bij het woord. Tevens valt bij geen van de gemeenten een urgentiegevoel te ontwaren. Zeker wel ten aanzien van integratieproblematiek, maar niet als het gaat om een gezamenlijke beleidsagenda of BKLIB. Ook bij DCIM zelf ontbreekt het aan urgentie, getuige het feit dat ad-hoc thema’s steeds voorrang krijgen.

DCIM heeft wel een aantal faciliteiten ontwikkeld die goed bevallen en gemeenten stimuleren in hun integratiebeleid, zoals (de bijdrage aan) het integratiemanageroverleg, het Servicecentrum Integratie en de Lokale Integratiekaart. Hoewel deze faciliteiten zeker bij kunnen dragen aan DCIM's wens dat gemeenten meer aan integratiebeleid doen, is de invloed op de voortgang van de ontwikkeling van een gezamenlijke agenda of BKLIB slechts klein en indirect. Dat integratiemanageroverleg faciliteert interactieprocessen, waar zich gelegenheid tot afstemming voordoet en waar DCIM wellicht meer mee had kunnen doen om haar doelstellingen te realiseren.

Van een andere partij in de vorm van de VNG had DCIM graag gebruik gemaakt, maar ze wist haar niet tot een samenwerking te verleiden. Van een slim vleugje *command and control* in combinatie met uitgebreide processturing was geen sprake; er was weinig proces om na te jagen of om daar vatbaarheid voor te kweken. Ook voor andere vormen van voortgangsbewaking is het proces te vroeg vastgelopen.

In het algemeen bespeuren verschillende respondenten bij DCIM een hoog personeelsverloop. Maar ook de verschillende "herstarten" van BILON/BKLIB kenden verschillende verantwoordelijken. Dat kan ten koste gaan van duurzame relaties waarbinnen op langere termijn aan samenhang gewerkt wordt.

Hoe anders is dat in de tweede casus, waar de vaart zeker in de fase van totstandkoming hoog lag. Er zijn veel voortgangsprirrels aanwezig, om te beginnen de politieke en financiële winst, ook in de 'staart' van het proces (eindverantwoording). De politieke winst zit aan twee kanten, we zagen dan ook veel bestuurlijke aandacht bij zowel DCIM als gemeenten, waarbij burgemeesters soms afstand namen van hun achterban. Afspraken werden geformaliseerd in de arrangementen, wat vroegtijdig uitstappen tegengaat – al was toch geen van de onderzochte gemeenten dat van plan, dat is hun eer te na. Het urgentiegevoel is immers bij alle betrokkenen hoog, mede vanwege de ernst van de problematiek. Partijen erkennen dat ze elkaar nodig hebben en zien een duidelijke meerwaarde in samenwerking.

Interacties worden gefaciliteerd in de vorm van het bestuurlijk en ambtelijk overleg, met Rotterdam als coördinator. Over bestuurlijk(e) overleg evaluatie heeft DCIM wel procesafspraken vastgelegd in de arrangementen. Het goed lopende ambtelijk overleg valt op het conto van gemeenten te schrijven, hoewel DCIM zich wel over de aanwezigheid van gemeenten bekommert. Hier zien we overigens de theoretische notie terug dat procesmanagement en proces-/netwerkmanager niet altijd samenvallen. DCIM maakt hier dankbaar gebruik van een partij in de omgeving: Rotterdam houdt als een oogje op het geheel, Andere partijen die DCIM meer gericht benut om de voortgang te bewaken zijn de MAAPP, het zelf gecreëerde TOPA en in indirecte zin ook de 'lokale Antilliaanse beraden'. Faciliteiten als een website en kennisbijeekkomsten worden redelijk tot goed ontvangen en doen de voortgang in elk geval geen kwaad.

Er zit ook een vleugje *command and control* ingebakken, in de vorm van de voortgangsrapportages, de eindverantwoording en de mogelijkheid tot terugvorderen. En wat betreft zaken als het inhoudelijk wijzigen van arrangementen of het doorschuiven van geld bepaalt DCIM uiteindelijk of iets wel of niet mag.

Het principe van cofinanciering leveren ook een sterke bijdrage aan de voortgang. Cofinanciering betekent voor een gemeente enerzijds een substantiële bijdrage voor een wezenlijk probleem, maar anderzijds moeten lokale bestuurders de eigen bijdrage daarvan wel aan de gemeenteraad kunnen verantwoorden. Een minpunt wat betreft de voortgang zagen we in de ervaring dat de door een respondent als hoog ervaren doorstroom van contactpersonen bij DCIM soms voor vertraging kan zorgen.

De verschillen die deze vergelijking oplevert, laten zich als volgt samenvatten:

Tabel 4-c: vergelijking totstandkoming samenhang

Totstandkoming	1 – BKLIB (/beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke arrangementen
<i>HIËRARCHIE</i>		
Inhoudelijk	Zeer groot	Bescheiden
Opleggen	Beperkt	Klein
Mechanisch	Groot	Klein
<i>NETWERK</i>		
Procesmatig	Klein	Groot
Wederzijdse uitruil/ onderhandeling	Klein	Groot
Organisch	Klein	Groot

Hieruit valt op te maken dat in de eerste casus meer sprake is van een hiërarchische benadering en in de tweede van een netwerkbenadering. Dat wordt hieronder in vergelijkende zin toegelicht aan de hand van de drie sturingstegenstellingen: inhoudelijk versus procesmatig, opleggen versus wederzijdse uitruil/onderhandeling en mechanisch versus organisch.

Inhoudelijk versus procesmatig

Wat de eerste casus betreft werd in paragraaf 4.2 al een inhoudelijke fixatie geconstateerd. We zien in de beginfase weliswaar enkele procesmatige principes voorbij komen: er is enige openheid en de inhoud wordt nog niet centraal gesteld. Maar van sturing op gezamenlijke betekenisgeving is vervolgens geen sprake en ook genoemde procesprincipes verdwijnen. De nadruk verschuift naar de inhoud: als DCIM er al mee bezig is, gaat dat vooral over de inhoudelijke vormgeving van een nota in plaats van de vormgeving van een proces om tot een breed gedragen resultaat te komen.

In de tweede casus is het, zoals we in paragraaf 4.2 zagen, procesmanagement dat de klok slaat. De inhoud wordt zeker niet veronachtzaamd, maar pas versmald wanneer daar een breed draagvlak voor bestaat. En dan nog wordt veel ruimte gelaten voor lokale invulling. Ook daarna wordt flexibel omgegaan met de afspraken die over de inhoud zijn gemaakt.

Opleggen versus wederzijdse uitruil/onderhandeling

Hoe je het in de eerste casus ook wendt of keert, zodra dat eindelijk concreet wordt, ervaren betrokkenen het (BKLIB) als iets dat ‘van boven’ komt. Niet dat het wordt opgelegd in de zin van “Gij zult”, maar wel als een inmenging waarvan ze denken: “Schoenmaker, blijf bij je leest.” DCIM biedt gemeenten daarnaast weinig ruilmateriaal, terwijl ze de medewerking van gemeenten juist zo nodig heeft om tot een breed gedragen stuk te komen.

In de tweede casus daarentegen is veel meer sprake van een gelijkwaardige uitruil. Dat is ook niet vreemd, daar het initiatief van ‘onderop’ komt. Gemeenten willen iets van het Rijk en hebben ook iets te bieden in ruil daarvoor. Intussen werken beide partijen aan verschillende kanten van een gezamenlijk ervaren probleem, wat een duidelijke bijdrage levert aan de gezamenlijke betekenisgeving.

Mechanisch versus organisch

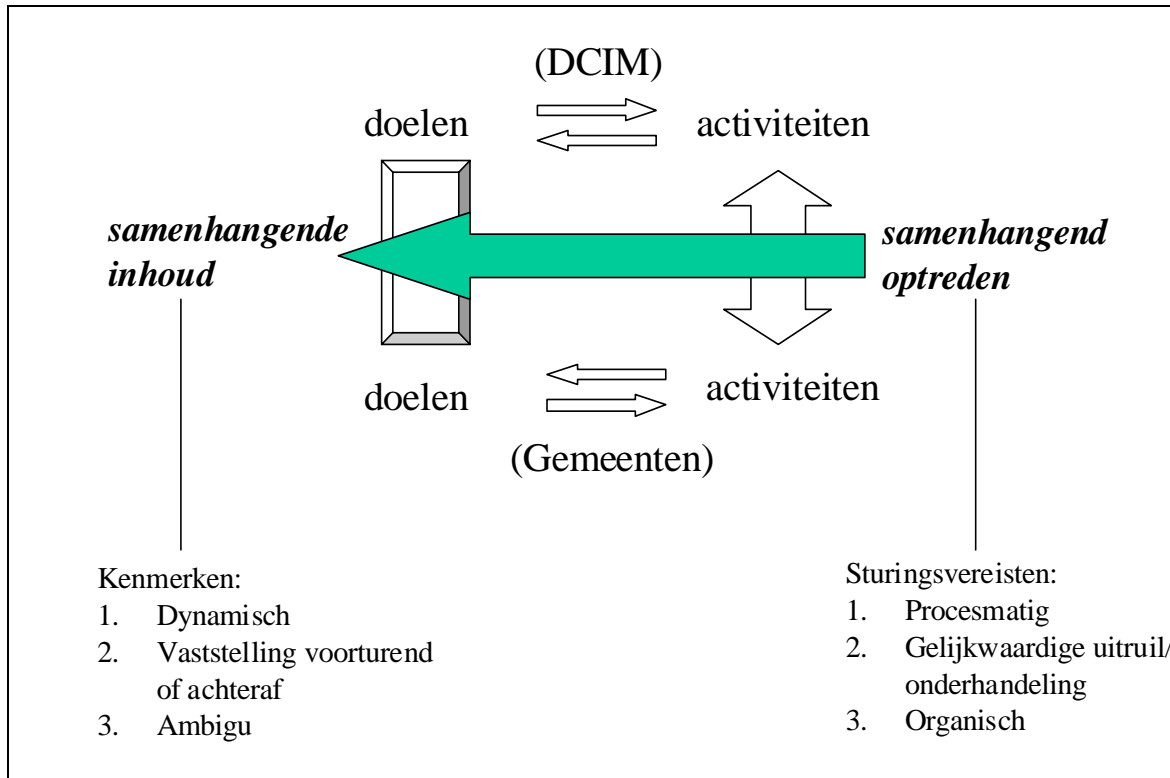
De sturingswijze van DCIM kent in de eerste casus een groot mechanisch gehalte. We zien de drie kenmerken van samenhang in een hiërarchie hier goed terug. Ze wil het volledige (en zeer dynamische) integratieveld het liefst op *eenduidige* wijze *vooraf* in één (*statische*) nota zien te vangen om – bij wijze van spreken – hét ultieme integratieverhaal fabriceren.

In de tweede casus is daarentegen juist sprake van het op organische wijze laten ontstaan van samenhang in processen. Partijen slaan eerst de handen ineen en zoeken

dan pas verder naar waar ze het allemaal over eens kunnen worden. Intussen ontstaan duurzame relaties, waarbinnen diverse mogelijkheden aanwezig blijven waardoor inhoud zich verder kan ontwikkelen. Denk daarbij aan het ‘inruilen’ van projecten, het doorschuiven van geld en de ingebouwde tussentijdse evaluatie die aanleiding kan geven tot wijzigingen.

4.4. Totstandkoming samenhang en verklaring van verschillen

De manier waarop in dit onderzoek naar samenhang wordt gekeken, werd in het theoretisch hoofdstuk samengevat met focusmodel voor samenhang in een netwerk:



Figuur 4-1: focusmodel samenhang in een netwerk

Verschillende elementen uit dit model zijn in dit hoofdstuk de revue gepasseerd. In paragraaf 4.1 zagen we dat de omgeving waarin DCIM en gemeenten met elkaar te maken hebben in beide casussen veel kenmerken vertoont van een netwerk. Dat betekent dat dit model op beide casussen toepasbaar is. Vervolgens werd in paragraaf 4.2 vastgesteld dat aan de sturing van DCIM in de eerste casus weinig procesmanagement te pas kwam, in tegenstelling tot de tweede casus. Er was een duidelijk verschil in de aandacht voor de interactieprocessen die samen het al dan niet samenhangende optreden vormen. Zojuist zagen we in paragraaf 4.3 dat de sturingswijze van DCIM zich in de eerste casus beter leent om samenhang aan te brengen in een hiërarchische omgeving dan in een netwerkomgeving. De sturing in de tweede casus staat wél in dienst van samenhang in een netwerkomgeving. Op basis van deze verschillende constatering valt in de tweede casus beduidend meer samenhang te verwachten dan in de eerste. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn, wanneer we afgaan op de waardering van betrokkenen van samenhang op inhoud en in optreden, zoals behandeld aan het eind van beide casussen in hoofdstuk 3.

Wat betekent dit nu? Op basis hiervan kunnen geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan: dit onderzoek heeft geen theoretisch generaliserende pretenties. Het opvallende verschil in uitkomst tussen beide casussen valt echter wel voor een belangrijk

deel te verklaren uit de (verschillen in) gehanteerde sturingswijze. Ook wanneer we nader inzoomen op de omgevingskenmerken, komen verklarende factoren aan het licht. Het resterende gedeelte van dit hoofdstuk staat in het teken van verklaringen voor het al dan niet tot stand komen van samenhang in beide casussen. Die zijn niet alleen gebaseerd op de paragrafen 4.1 tot en met 4.3, maar ook op eerder besproken observaties. Na deze verklaringen kunnen in het volgende hoofdstuk conclusies worden getrokken over de wijze waarop samenhang tot stand komt in deze casussen.

Casus 1 – Beleidskader Lokaal Integratiebeleid: waarom samenhang niet tot stand kwam

De sturingswijze van DCIM in de eerste casus vertoont niet veel procesmatige kenmerken, terwijl een netwerkomgeving daar juist wel om vraagt. DCIM was gesloten in plaats van open, liet de inhoud boven het proces prevaleren, maakte geen procesafspraken, speelde niet op kernwaarden in en wist nauwelijks voortgangsbewaking in te bouwen, laat staan dat zij of minister Verdonk er zelf enige prioriteit aan gaf. DCIM's sturingswijze valt als zeer inhoudelijk te typeren, met een mechanisch karakter, dat meer de indruk wekt van opleggen dan van een gelijkwaardige uitruil. Met het oog de totstandkoming van samenhang leent deze wijze zich meer voor een omgeving met een hiërarchisch karakter.

Het is de vraag of er zoiets bestaat als een volstrekt neutrale en onafhankelijke procesmanager (§2.3). Maar DCIM heeft in deze casus wel een behoorlijk groot stempel met "inhoud" op haar voorhoofd; dat komt een onafhankelijke procesrol niet ten goede. Zij neemt die rol wel op zich, maar wordt niet zo gezien. Gemeenten zullen zich niets inhoudelijks aan laten praten door een ander over een onderwerp waarvan ze vinden dat ze zelf het beste weten wat er moet gebeuren. Daarnaast komt de inhoud enerzijds veel te vroeg, omdat er nog geen gezamenlijk referentiekader is. Anderzijds komt hij veel te laat na de vraagarticulatie; hier is de inhoudelijke nadruk in combinatie met een gebrek aan voortgangsbewaking fnuikend. Het proces loopt mede vast omdat DCIM blijft vasthouden aan een inhoudelijke benadering.

De sterk inhoudelijke benadering zelf, evenals het uitblijven van samenhang dat daarmee gepaard gaat, kunnen deels worden verklaard door zowel de pluriformiteit als de dynamiek van de omgeving. De pluriformiteit is zeer groot: het probleem verschilt per gemeente, waardoor gemeenten een gemeenschappelijk kader over de volle breedte niet realistisch achten. De inhoud van het dossier is veel breder en ongrijpbaarder dan in de tweede casus. Dat maakt gezamenlijke betekenisgeving erg moeilijk, zeker als je daar een sterk inhoudelijke benadering op los laat. Daarnaast is het integratiedossier niet alleen breed, maar staat het ook enorm in de publieke en politieke belangstelling. Ministers, Kamerleden, media, publicisten: ze buitelen over elkaar heen om wat te zeggen. Dat veroorzaakt heel veel deining en hectiek. Uitspraken als *"Heel Den Haag vindt dat er wat mee moet, maar niemand weet wat dan precies"*(B) en de wervelstorm aan integratieonderwerpen die het dagelijkse DCIM-leven beheerst spreken wat dat betreft boekdelen. Uit BILON komt veel voort, behalve een beleidsagenda zelf, en daar was het nu juist om begonnen. Er moet gescoord worden, maar zo'n beleidsagenda/BKLIB kent weinig punten die je als departementale directie goed kunt uitwerken: ad-hoc stappen en meer concrete punten krijgen dan voorrang. Deze dynamiek maakt het lastig om aan duurzame relaties te werken waarbinnen samenhang vorm kan krijgen. De daadkrachtige uitstraling die minister Verdonk naar gemeenten heeft draagt niet bij aan een samenhangend optreden. Zij wekt bij gemeenten de indruk dat ze heel andere oplossingen nastreeft dan gemeenten wenselijk vinden. Gemeenten verwijten haar dat landelijke tamtam tot spanningen in de lokale samenleving leidt. En omdat integratie in brede zin zo politiek geladen is ontstaat al snel de indruk van (onwenselijke) bemoeienis. Inhoudelijke samenhang is al zeer lastig vanwege de breedte,

maar ook het optreden bevat weinig samenhang door het daadkrachtige optreden van Verdonk.

In deze omgeving is DCIM's takenpakket door de jaren heen inhoudelijker en beleidsmatiger van aard geworden: dat verhoogt de neiging om het ontwikkelde beleid ook in gemeenten te laten "landen" en dat versterkt hiërarchische neigingen.

Verder valt op dat de behoefte die gemeenten hebben aan inhoudelijke richting van rijkswege in 2002 groter is dan in 2005 of 2006. Of faciliteiten als het Servicecentrum Integratie en KIEM daar nou veel aan bijgedragen hebben of niet, feit is dat ook gemeenten zich ontwikkelen. Dat is een stukje dynamiek waar DCIM zich wat op lijkt te verkijken.

Twee andere omgevingskenmerken vormen in combinatie ook een belemmering voor samenhang: de wederzijdse afhankelijkheden (uit balans) en geslotenheid. DCIM gaat hier bovendien niet erg handig mee om. Ze is in deze casus sterk van gemeenten afhankelijk, maar andersom is dat niet erg het geval. Bovendien hebben gemeenten er weinig belang bij dat hun 'brede integratiebeleid' meer samenhangt met dat van het Rijk. Dat geeft dus weinig aanleiding om inhoudelijk in die richting op te schuiven. Het maakt het ook moeilijk om ze te betrekken en zo geslotenheid tegen te gaan. Geslotenheid is er namelijk niet alleen door de afkeer van minister Verdonk, maar ook omdat gemeenten vanwege het gebrek aan afhankelijkheid niet open staan voor stuursignalen. DCIM beseft op zich wel dat haar sturingsmogelijkheden beperkt zijn, maar weet gemeenten niet op enige wijze afhankelijk van zich te maken. Of het doel nou was om gemeenten inhoudelijk te beïnvloeden of hen slechts tot méér integratiebeleid te verleiden; voor beide lijkt meer nodig dan een nota alleen. Maar DCIM slaagt er niet in om in te spelen op kernwaarden en daarmee de geslotenheid te doen afnemen. Ook vond weinig voortgang(sbewaking) plaats, vooral vanwege een gebrek aan bestuurlijke prioriteit, zowel bij DCIM als bij gemeenten. Voor beide was er weinig politieke winst (kernwaarde) te behalen; daarvoor waren ze op dit dossier ook niet afhankelijk van elkaar. Ook het betrekken van de VNG bleek lastig. De precieze reden daarvan blijkt niet uit de onderzoeksgegevens. Een speculatieve verklaring is dat vanwege de gespannen verhoudingen tussen Rijk en gemeenten op dat moment een gezamenlijk optreden met DCIM het slecht zou hebben gedaan bij haar achterban.

Al met al heeft DCIM's sturingswijze in deze casus tot weinig samenhang geleid. Maar afgezien van genoemde verklaringen moge duidelijk zijn dat zelfs de meest fantastische procesmanager er een zeer zware dobber aan zal hebben om een gemeenschappelijk kader tussen Rijk en gemeenten over de volle breedte van het integratieveld te realiseren. De omstandigheden daartoe zijn verre van ideaal wat deze casus betreft.

Casus 2 – Bestuurlijke Arrangementen: waarom samenhang wél tot stand kwam

In de tweede casus zien we de vier procesmanagementprincipes wél veelvuldig terug. Ook hier is sprake van een omgeving die veel overeenkomsten met de ideaaltypische netwerk omgeving vertoont. DCIM heeft veel energie in het proces gestoken, met daarbij een overwegend open houding, met relevante partijen en schriftelijk vastgelegde afspraken. Het proces kwam voorop, vooral ook omdat bestuurders tegen elkaar zeiden: "Wij hebben een gezamenlijk probleem jongens, en dat moeten we aanpakken! Hoe, dat is punt twee." Vervolgens werd toch slim de inhoud gegarandeerd en geselecteerd, met tegelijkertijd veel ruimte voor gemeenten. Met kernwaarden is overwegend rekening gehouden. Er komt aanzienlijk meer samenhang tot stand, juist omdat DCIM de inhoud voor een groot deel vrij laat. De voortgang werd en wordt op diverse manieren bewaakt. Opvallend daarbij zijn zowel de grote bestuurlijke aandacht alsmede het handig 'gebruik' maken van andere partijen (MAAPP, lokale beraden, Rotterdam). Ook het vleugje

command and control dat een procesbenadering soms goed kan gebruiken is ook aanwezig. Door procesmatige te werk te gaan, met gemeenten als gelijkwaardige te onderhandelen en de resultaten van de arrangementen min of meer organisch tot stand te laten komen, sluit DCIM goed aan op het veronderstelde dynamische en ambigue karakter van samenhang. DCIM wordt hier wel erkend in een rol van netwerkmanager, hoewel Rotterdam die rol soms ook enigszins op zich neemt.

Het lijkt erop dat de inhoud er veel toe doet. Ook in deze casus gaat het weliswaar om een complex probleem, maar de inhoud is smaller dan in de eerste casus, waardoor pluriformiteit beter hanteerbaar is. DCIM weet de verleiding te weerstaan om de arrangementen niet verder dan de gedeelde inhoud dicht te timmeren. Er is dan ook veel meer sprake van een gezamenlijke probleemperceptie. Wat in deze casus ook helpt is het grote urgentiegevoel. Dat zou best wel eens meer gedeeld kunnen zijn doordat de inhoud smaller is en meningsverschillen daardoor minder ver uiteenlopen. Maar ook doordat meer sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en dito politiek gewin: beide schieten er veel mee op. In deze casus zijn wederzijdse afhankelijkheden van begin af aan benadrukt, maar DCIM heeft ook boter bij de vis gedaan. Er ontstaat een gevoel van gezamenlijkheid en er valt voor alle betrokken partijen wat te winnen. Het samenhangende optreden levert hier meer op dan wanneer ieder voor zich bezig is. De uitstraling van eerder bereikte samenhang heeft een positieve uitstraling op de toekomst. Geslotenheid was te overzien vanwege het feit dat het initiatief van 'onderop' kwam. Wat duidelijk naar voren komt is dat er veel gezamenlijkheid is: zowel wat de ervaring van het probleem betreft als het samenwerken aan oplossingen. Wederzijdse afhankelijkheden worden nadrukkelijk erkend en benadrukt. Tot slot kan worden opgemerkt dat de hectiek beduidend minder is dan in de eerste casus en dat dit wél een lekker concreet uit te werken punt is.

De tweede casus laat zien dat samenhang op meer behapbare onderdelen van integratiebeleid heel wel mogelijk is. Dat is een combinatie van omstandigheden, waar DCIM gezien de omgevingskenmerken verstandig mee omgaat. Het thema is smaller en de urgentie, eensgezindheid en de wil om er samen uit te komen zijn groter. Uit een samenhangend optreden kwam een samenhangende inhoud voort, maar tegelijkertijd waren de inhoudelijke tegenstellingen bij aanvang al kleiner dan bij de eerste casus.

Hoofdstuk 5 – Conclusie

Inleiding

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

“Op welke wijze wordt samenhang in het integratiebeleid tot stand gebracht en hoe waarden betrokkenen die samenhang?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft de onderzoeker zich toegespitst op de sturingswijze(n) van de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) ten aanzien van haar omgeving, met name grote gemeenten. Deze sturingswijze is bestudeerd binnen twee casussen: het Beleidskader Lokaal Integratiebeleid (BKLIB) en de Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren (hoofdstuk 3). Dat is gebeurd aan de hand van documentanalyse, interviews met betrokkenen en participerende observatie (in de eerst genoemde casus). Met behulp van theoretische verkenningen over de omgeving, samenhang en management (hoofdstuk 2) zijn die casussen vervolgens aan een analyse onderworpen (hoofdstuk 4). Daarmee is de basis gelegd voor de beantwoording van de deelvragen, die in paragraaf 5.1 zal plaatsvinden. Zo kan uiteindelijk in paragraaf 5.2 de hoofdvraag van een beantwoording en conclusies worden voorzien (§5.2.1) en kunnen aanbevelingen voor de praktijk worden gedaan (§5.2.2). In paragraaf 5.3 tenslotte vindt een reflectie plaats op het onderzoek.

5.1 Beantwoording deelvragen

Dit onderzoek wil inzicht bieden in de wijze waarop samenhang tot stand komt tussen het landelijke integratiebeleid en dat van gemeenten (“verticale samenhang”) en daarbij een beeld geven van de waardering van betrokkenen. Om de hoofdvraag op een zinvolle en gerichte wijze te kunnen beantwoorden, is deze uiteengelegd in een aantal deelvragen. Aangenomen wordt dat het type omgeving van grote invloed is op de wijze waarop en de condities waaronder samenhang tot stand kan worden gebracht. Inzicht in de aard van de omgeving (eerste deelvraag) is daarom nodig om te bepalen wat samenhang in die omgeving betekent en hoe die tot stand kan worden gebracht (tweede deelvraag). Die kennis wordt vervolgens in de derde deelvraag gebruikt om te beschrijven op welke manier DCIM verticale samenhang in het integratiebeleid tracht aan te brengen. Dat gebeurt door de sturingswijze(n) van DCIM in de twee casussen te typeren, aan de hand van vier principes die afkomstig zijn uit theorieën over procesmanagement. De beantwoording van de vierde deelvraag geeft weer hoe betrokkenen de sturingswijze van DCIM in het licht van samenhang en het resultaat daarvan waarden.

Deelvraag 1 – Hoe valt de omgeving te typeren waarbinnen samenhang tot stand komt?

De omgeving waarin (verticale) samenhang tussen het integratiebeleid van de rijksoverheid (met DCIM als vertegenwoordiger) en het integratiebeleid van gemeenten tot stand komt vertoont veel overeenkomsten met de ideaaltypische netwerk omgeving. Deze wordt gekenmerkt door pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid en dynamiek. Beleid is daarin het resultaat van complexe interactieprocessen tussen verschillende spelers met uiteenlopende en soms strijdige percepties en belangen. Gemeenten benadrukken hun grote onderlinge verschillen. Mede daarom botsen hun percepties en belangen regelmatig met die van DCIM: lokaal maatwerk versus het streven naar eenheid en samenhang. Maar ook de respectievelijk voorgestane

oplossingsrichtingen in “het integratievraagstuk” zijn soms strijdig met elkaar. Geen van de aanwezige spelers kan eenzijdig zijn wil opleggen aan de andere spelers.

De vier centrale kenmerken van de ideaaltypische netwerkgeving doen zich in de casussen in grote doch variërende mate voor. De mate waarin ze zich voordoen kunnen kennelijk per beleidsprobleem verschillen. Daarnaast kunnen ze elkaar onderling beïnvloeden. De eerste casus laat zien dat te veel inhoudelijke pluriformiteit en dynamiek het realiseren van samenhang wel erg moeilijk maken. Wederzijdse afhankelijkheden daarentegen kunnen juist een basis vormen voor een gezamenlijke aanpak (tweede casus), maar als aan te sturen partijen nauwelijks afhankelijk zijn van de sturende partij en andersom wel, zal die sturende partij wat aan de balans moeten doen om iets te kunnen bereiken (eerste casus). Geslotenheid voor stuursignalen van ‘bovenaf’ was vooral in de eerste casus goed zichtbaar, met name door botsende referentiekaders. Het gebrek aan afhankelijkheid van DCIM lijkt de geslotenheid te versterken. In de tweede casus zien we het omgekeerde en staan partijen veel meer open voor elkaar door een grotere en meer evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid. Het totaalbeeld van de vier netwerkkkenmerken in de casussen is als volgt:

Tabel 5-a: netwerkkkenmerken vergeleken

	1 – BKLIB (beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke Arrangementen
I - Pluriformiteit	<i>Zeër groot:</i> “elke gemeente is anders” en “het valt niet in één mal te gieten”	<i>Groot:</i> doch gemeenten zien zich voor vergelijkbare problematiek gesteld.
II - Wederzijdse afhankelijkheden	<i>Uit balans:</i> DCIM veel afhankelijker van gemeenten dan andersom.	<i>Groot:</i> gevoel van gezamenlijkheid en er valt wat te halen.
III - Geslotenheid	<i>Groot:</i> alles van boven wordt haast als kwade doctrine gezien	<i>Te overzien:</i> het komt van ‘onderop’ en er valt wat te halen.
IV - Dynamiek	<i>Zeër groot:</i> veel veranderingen in integratieland in brede zin	<i>Groot:</i> probleem is weerbarstig, invloed van ‘voorkant’ (Antillen), nieuwe organisaties

Deelvraag 2 – Wat betekent samenhang in zo’n omgeving en hoe kan die tot stand worden gebracht?

Samenhang betekent in dit onderzoek dat de aan een beleidsprobleem gerelateerde doelstellingen en activiteiten van respectievelijk DCIM en (grote) gemeenten een logisch geheel vormen. In de ideaaltypische netwerkgeving is die samenhang (1) dynamisch, (2) slechts per moment of achteraf vast te stellen en (3) ambigu. Vaststelling kan geschieden aan de hand van de gezamenlijke betekenis die betrokkenen aan de resultaten toekennen. In dat geval moeten de complexe interactieprocessen tussen betrokken partijen een breed gedragen resultaat hebben voortgebracht, waarover de zij een gezamenlijke perceptie van samenhang hebben. Wanneer zij samenhang tussen doelstellingen ervaren, spreken we van een samenhangende inhoud. Wanneer zij samenhang tussen activiteiten ervaren, spreken we van een samenhangend optreden. Doelstellingen en activiteiten zijn als operationele begrippen van respectievelijk inhoud en optreden gebruikt. Beide beïnvloeden elkaar wederzijds.

De interactieprocessen die gezamenlijk het al dan niet samenhangende optreden van betrokken partijen vormen, vormen het aangrijpingspunt voor sturing. Daarin vindt namelijk die gezamenlijke betekenisgeving plaats. Vanwege zijn tijdelijkheid moet samenhang in een netwerkgeving voortdurend opnieuw in interactieprocessen geconstrueerd worden. Om een (meer) samenhangend beleid (het geheel van doelstellingen en activiteiten) na te streven moet sturing gericht zijn op samenwerking, die wordt gekenmerkt door een (1) procesmatig karakter, met (2) gelijkwaardige uitruil

en/of onderhandeling tussen betrokkenen en (3) een organisch verloop. Dat laatste wil zeggen dat samenhang moet *ontstaan* in een open omgeving, waarbij duurzame relaties een grote rol spelen. Strategisch gedrag kan de samenhang schaden, wanneer eigenbelang ten koste gaat van het algemeen belang. Om dat te ondervangen zullen partijen moeten afstemmen door gezamenlijke doelstellingen te benoemen en na te streven. Dat vraagt om een procesmatige benadering, die een breed gedragen resultaat garandeert: een gezamenlijke perceptie van samenhang. Samenhang uit afzonderlijke processen wordt tegelijkertijd verondersteld een uitstraling naar de toekomst te hebben, vanwege de invloed op structurele kenmerken (spelers, regels, percepties) van het netwerk waarbinnen hij tot stand komt. Zo kan het samenhangende resultaat van het ene proces de samenhang in het andere proces ten goede komen. Aangenomen wordt, dat die structurele kenmerken andersom ook weer afzonderlijke processen beïnvloeden. In het bredere geheel betekent een zorgvuldige procesaandacht ook het bouwen aan en/of onderhouden van duurzame relaties. Dat levert een bijdrage aan de organische manier waarop samenhang tot stand komt.

Deelvraag 3 – Op welke wijze tracht de Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden samenhang in het integratiebeleid aan te brengen?

Aan de hand van de bestudeerde casussen valt de sturingswijze van DCIM in het licht van een samenhangend integratiebeleid op twee volstrekt verschillende manieren te typeren. De typering van de sturingswijze heeft plaatsgevonden aan de hand van vier procesmanagementprincipes: “wees open”, “eerst het proces, maar dan ook de inhoud”, “bescherm kernwaarden” en “bewaak de voortgang”. Aan de hand daarvan komt het volgende beeld naar voren:

Tabel 5-b: sturingswijze DCIM vergeleken

	1 – BKLIB (beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke Arrangementen
1. Wees open	<i>Van overwegend naar gering: eerst ‘vraagarticulatie’, later gebrek aan relevante spelers en transparantie.</i>	<i>Overwegend: relevante spelers betrokken en transparante afspraken; soms enige verwarring.</i>
2. Eerst het proces, maar dan óók de inhoud	<i>Van beperkt naar gering: geen of gebrekkige procesafspraken. Eerst inhoud niet centraal, later inhoudelijke fixatie.</i>	<i>Ruim: procesafspraken vóór inhoud; van variëteit naar selectie; breed gedragen.</i>
3. Bescherm kernwaarden	<i>Beperkt: niet wezenlijk bedreigd, maar ook niet op ingespeeld: geen invloed.</i>	<i>Overwegend: beschermd met procesafspraken: invloed, ruimte en veiligheid.</i>
4. Bewaak de voortgang	<i>Zeer gering: geen winst en geen bestuurlijke prioriteit.</i>	<i>Ruim: winst, ook in staart. Veel bestuurlijke aandacht.</i>

In de eerste casus vertoont DCIM’s werkwijze weinig kenmerken van procesmanagement. DCIM begint weliswaar met een procesgerichte open houding, maar is vervolgens grotendeels gesloten, laat de inhoud boven het proces prevaleren, maakt geen procesafspraken, speelt niet op kernwaarden in en weet nauwelijks voortgangsbewaking in te bouwen, laat staan dat de top van DCIM of minister Verdonk er zelf enige prioriteit aan geeft. De “waan van de dag” krijgt voorrang. Voorts slaagt DCIM er niet in om een selectie van relevante spelers te maken, laat staan die te betrekken. Er is een chronisch gebrek aan procesafspraken, een grote inhoudelijke nadruk en voor gemeenten zijn er weinig mogelijkheden tot invloed en winst aanwezig.

In de tweede casus maakt DCIM veelvuldig gebruik van procesmanagement. Ze steekt veel energie in het proces en neemt daarbij een overwegend open houding aan. Ze slaagt erin om relevante partijen te betrekken en daarmee uitgebreide en breed gedragen procesafspraken te maken. Het proces staat voorop, vooral vanwege bestuurlijke urgentie en politieke winst die aan twee kanten zit. Daarbij wordt de inhoud wel degelijk gegarandeerd en geselecteerd, doch met veel ruimte en invloedsmogelijkheden voor gemeenten. Zodoende wordt met hun kernwaarden rekening gehouden. De voortgang wordt op diverse manieren bewaakt, onder meer het handig ‘gebruik’ maken van andere partijen (MAAPP, lokale beraden, Rotterdam) en enige afwisseling van processturing met een vleugje *command and control*.

Eerder zagen we dat de betekenis van samenhang afhankelijk is van de aard van de omgeving waarin hij tot stand komt. Voor zowel een hiërarchie als een netwerk zijn sturingsvereisten te onderscheiden. Wanneer we de beschreven sturingswijze van DCIM typeren in het licht van samenhang, ziet dat er als volgt uit:

Tabel 5-c: vergelijking totstandkoming samenhang

Totstandkoming	1 – BKLIB (beleidsagenda)	2 – Bestuurlijke arrangementen
<i>HIËRARCHIE</i>		
Inhoudelijk	Zeer groot	Bescheiden
Opleggen	Beperkt	Klein
Mechanisch	Groot	Klein
<i>NETWERK</i>		
Procesmatig	Klein	Groot
Wederzijdse uitruil/ onderhandeling	Klein	Groot
Organisch	Klein	Groot

DCIM's sturingswijze in de eerste casus valt als zeer inhoudelijk te typeren, met een mechanisch karakter, dat meer de indruk wekt van opleggen dan van een gelijkwaardige uitruil. Met het oog de totstandkoming van samenhang leent deze wijze zich meer voor een omgeving met een hiërarchisch karakter dan voor de omgeving in deze casus.

In de tweede casus is het beeld omgekeerd. Door procesmatig te werk te gaan, met gemeenten als gelijkwaardige te onderhandelen en de resultaten van de arrangementen min of meer organisch (stapsgewijs, veel ruimte, flexibiliteit) tot stand te laten komen, sluit DCIM goed aan op het veronderstelde dynamische en ambigue karakter van samenhang.

Deelvraag 4 – Hoe beoordelen betrokkenen de samenhang?

In de eerste casus zijn de betrokkenen niet erg positief over de samenhang. Het is er onder minister Verdonk in elk geval niet beter op geworden. De verhoudingen waren erg gespannen en van een samenhangend optreden was geen sprake. Ook een samenhangende inhoud wordt niet ervaren, hoewel op uitgangspunten geen sprake was van tegenstellingen: het gaat alle partijen om een volwaardige deelname van mensen aan de samenleving door het bestrijden van achterstandssituaties. Door de harde toon leken de verschillen de afgelopen kabinetsperiode volgens gemeenten groter dan ze feitelijk waren. Een noodzaak tot meer samenhang op integratiebeleid in brede zin wordt nóch door gemeenten, nóch door de VNG als zodanig (h)erkend.

In de tweede casus overheerst de tevredenheid over de samenhang, zowel ten aanzien van het optreden als van de inhoud die tot stand komt. Er is veel meer een gevoel van gezamenlijkheid. Daardoor wordt de noodzaak tot een samenhangende aanpak meer gevoeld en betrokkenen ervaren zowel een samenhangend optreden als een samenhangende inhoud.

5.2. Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de analyse die in dit onderzoek is gemaakt van de twee casussen, wordt een aantal conclusies getrokken. Eerst wordt op een rijtje gezet hoe de verschillen in de uitkomsten op de deelvragen kunnen worden verklaard. Vervolgens wordt de hoofdvraag van een beantwoording voorzien.

Opgemerkt zij dat de onderzoeksresultaten geen generaliserende waarde hebben, omdat het hier om een studie van twee specifieke casussen gaat. Desondanks zijn de resultaten te plaatsen in een bredere omgeving, waarin DCIM, (grote) gemeenten en andere partijen betrokken zijn bij de totstandkoming van integratiebeleid. Daarom bieden zij aangrijpingspunten voor toekomstige processen waarin DCIM en eventuele andere partijen de ambitie hebben om verticale samenhang in het integratiebeleid te realiseren.

5.2.1. Conclusies

Verklaringen voor verschillen

De aard van de omgeving heeft grote gevolgen voor de effectiviteit van de gehanteerde sturing in het licht van de totstandkoming van samenhang. De omgeving verschilt weliswaar per casus, maar heeft in beide gevallen dusdanige overeenkomsten met de ideaaltypische netwerk omgeving, dat een benadering met een procesmatig, op onderhandeling gebaseerd en organisch en karakter wenselijk is. In de eerste casus maakt DCIM echter nauwelijks gebruik van de vier managementprincipes, is haar werkwijze inhoudelijk, heeft meer gemeen met opleggen dan met een gelijkwaardige uitruil en is eerder mechanisch dan organisch. Betrokkenen waarderen noch het resultaat, noch het gezamenlijke optreden daartoe als samenhangend. Dit is dan ook niet de manier om samenhang tot stand te brengen. In de tweede casus heeft de werkwijze van DCIM wel een procesmatig en organisch karakter, waarbij sprake is van uitruil van hulpbronnen tussen DCIM en gemeenten op gelijkwaardige basis. Betrokkenen waarderen zowel het resultaat als het gezamenlijke optreden daartoe als samenhangend. Op deze wijze komt samenhang wél tot stand. Verschillen kunnen zodoende verklaard worden uit de gehanteerde *sturingswijzen*.

Daarnaast maakte de mate waarin *omgevingskenmerken* tussen de casussen verschilden het in de eerste casus nog veel moeilijker om samenhang tot stand te brengen. Om te beginnen is de pluriformiteit zeer groot; het probleem verschilt per gemeente, waardoor gemeenten een gemeenschappelijk kader over de volle breedte niet realistisch achten. De inhoud van het dossier is veel breder en ongrijpbaarder dan in de tweede casus. Een inhoudelijk georiënteerde benadering mag dan slecht uitpakken, het is maar de vraag of hier met een meer procesgerichte benadering wel succes te boeken was geweest. Daarnaast is het integratiedossier zeker in de volle breedte erg dynamisch en verzekerd van een continue publieke en politieke belangstelling. Daardoor krijgt het departementale leven een hoog ad-hoc gehalte. Er moet gescoord worden, maar daar leent het onderwerp van de eerste casus zich nauwelijks voor. Deze grote dynamiek maakt het lastig om aan duurzame relaties te werken waarbinnen samenhang vorm kan krijgen. De daadkrachtige uitstraling die minister Verdonk naar gemeenten heeft draagt niet bij aan een samenhangend optreden. Omdat integratie in brede zin zo politiek geladen is ontstaat al snel de indruk van (onwenselijke) bemoeienis. Inhoudelijke samenhang is al zeer lastig vanwege de breedte, maar ook het optreden bevat weinig samenhang. Daadkrachtig optreden versterkt de geslotenheid. Die geslotenheid vormt voorts een belemmerende combinatie met een gebrek aan wederzijdse afhankelijkheden (uit balans). DCIM is in deze casus sterk van gemeenten afhankelijk, maar andersom is

dat nauwelijks het geval. Bovendien hebben gemeenten er weinig belang bij dat hun 'brede integratiebeleid' meer samenhangt met dat van het Rijk. Dat geeft dus weinig aanleiding om inhoudelijk in die richting op te schuiven. Daardoor had DCIM een erg zwakke uitgangspositie om te sturen. Het maakt het ook moeilijk om ze te betrekken en zo geslotenheid tegen te gaan. Geslotenheid is er namelijk niet alleen door de afkeer van minister Verdonk, maar ook omdat gemeenten vanwege het gebrek aan afhankelijkheid niet open staan voor stuursignalen. Voor beide was er bovendien weinig politieke winst te behalen; daarvoor waren ze op dit dossier ook niet afhankelijk van elkaar.

Als we bij de tweede casus naar omgevingskenmerken kijken, zien we dat wederzijdse afhankelijkheden bijdragen aan het succes. Partijen zien in dat ze elkaar nodig hebben om een gezamenlijk ervaren probleem op te lossen. En ze beseffen heel goed dat ze er allebei politiek hun voordeel mee kunnen doen. De grote bestuurlijke aandacht is een doorslaggevende succesfactor. Het proces kwam voorop, vooral ook omdat bestuurders tegen elkaar zeiden: "Wij hebben een gezamenlijk probleem jongens, en dat moeten we aanpakken! Hoe, dat is punt twee." Verder werden ook partijen uit de omgeving 'gebruikt' om processen goed te laten verlopen. Ook Rotterdam en belangenorganisaties bewaken hier een zekere mate van samenhang. Opvallend is ook dat de inhoud er veel toe doet. Het thema is smaller en de urgentie, eensgezindheid en de wil om er samen uit te komen zijn groter. Uit een samenhangend optreden kwam een samenhangende inhoud voort, maar tegelijkertijd waren de inhoudelijke tegenstellingen bij aanvang al kleiner dan bij de eerste casus. Samenhang op meer behapbare onderdelen van integratiebeleid blijkt heel wel mogelijk, ondanks complexiteit, dynamiek en pluriformiteit. Ironisch genoeg gaat DCIM in de tweede casus veel flexibeler om met een smallere inhoud, terwijl dat in de eerste casus precies andersom is. Het samenhangende optreden levert in de tweede casus ogenschijnlijk meer op dan wanneer ieder voor zich bezig is. De uitstraling van eerder bereikte samenhang heeft een positieve uitstraling op de toekomst. Geslotenheid was te overzien vanwege het feit dat het initiatief van 'onderop' kwam.

Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

"Op welke wijze wordt samenhang in het integratiebeleid tot stand gebracht en hoe waarden betrokkenen die samenhang?"

Op basis van al het voorgaande kan deze als volgt worden beantwoord:

De Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM) tracht in de twee bestudeerde casussen op twee volstrekt verschillende wijzen samenhang aan te brengen tussen het integratiebeleid van de rijksoverheid en dat van grote gemeenten.

In de eerste casus maakt DCIM nauwelijks gebruik van de vier managementprincipes "wees open", "eerst het proces, maar dan óók de inhoud", "bescherm kernwaarden" en "bewaak de voortgang". De wijze waarop getracht wordt samenhang tot stand te brengen laat zich omschrijven als zeer inhoudelijk, heeft meer gemeen met opleggen dan met een gelijkwaardige uitruil en kent een mechanisch karakter. Betrokkenen waarden nóch het resultaat, nóch het gezamenlijke optreden daartoe als samenhangend. De sturingswijze van DCIM in deze casus kan niet worden beschouwd als een wijze waarop samenhang tot stand wordt gebracht.

In de tweede casus maakt DCIM veelvuldig gebruik van de vier genoemde managementprincipes. De wijze waarop samenhang tot stand wordt gebracht heeft een procesmatig karakter, waarbij sprake is van uitruil van hulpbronnen tussen DCIM en gemeenten op gelijkwaardige basis, en kent een organisch verloop. Betrokkenen

waarderen zowel het resultaat als het gezamenlijke optreden daartoe als samenhangend. Met behulp van de sturingswijze die DCIM in deze casus hanteert komt samenhang wél tot stand.

De grote verschillen in de waardering van samenhang die zich tussen beide casussen voordoet valt niet enkel aan DCIM's sturingswijze toe te schrijven, maar zijn mede het gevolg van respectievelijk ongunstige en gunstige omstandigheden in de omgeving.

5.2.2. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek kan een aantal aanbevelingen worden gedaan aan het adres van DCIM, met betrekking tot het sturen op samenhang. In het theoretische hoofdstuk zagen we reeds dat hiërarchisch georiënteerde sturing zich niet goed leent om in een netwerk omgeving een samenhangend beleid te realiseren. In de empirie en de analyse werd deze aanname vooral in de eerste casus impliciet bevestigd. Maar ook DCIM's optreden in de tweede casus geeft enige aanleiding tot verbetering. Op basis van de behandelde theoretische en empirische inzichten vallen de volgende aanbevelingen te formuleren:

A) Doe het sámen met gemeenten!

Een open deur van jewelste, maar die zijn er om ingetrapt te worden. Als DCIM meer samenhang wil tussen landelijk en lokaal integratiebeleid, zal zij meer moeten aansluiten bij wat gemeenten willen en doen. Lokaal gebeurt het. Gemeenten willen niet altijd alleen maar geld; het belangrijkste is dat je ze serieus neemt, als gelijkwaardige behandelt en kijkt wat je voor elkaar kunt betekenen. Dat serieus nemen betekent ook een terughoudende opstelling: te veel spierballentaal werkt enkel averechts en jaagt gemeenten tegen je in het harnas. Bedenk dat als je samenhangend beleid wilt realiseren, dat dat een kwestie is van geven en nemen en geen eenrichtingsverkeer.

B) Ga procesmatig te werk!

De omgeving waarin integratiebeleid tot stand komt vraagt om een procesmatige benadering, waarbij het verstandig is om de managementprincipes “wees open”, “eerst het proces, maar dan óók de inhoud”, “bescherm kernwaarden” en “bewaak de voortgang” niet te veronachtzamen. Bedenk dat samenhang geen mechanische opgave is, maar hij in de dynamische en complexe wereld slechts een momentopname is met een organisch karakter. Een meer procesmatige aanpak kan als volgt vorm krijgen.

- Inventariseer kernwaarden, percepties, belangen en probeer daar op in te spelen. Kijk welke concrete problemen je met gemeenten kunt aanpakken. Probeer een urgentiegevoel te creëren en/of te versterken.
- Bepaal wie de relevante spelers zijn en maak het voor hen aantrekkelijk om aan een proces deel te nemen. Geef ze invloed op de besluitvorming en zorg dat er wat te halen/scoren valt.
- In het verlengde hiervan: vergeet de wederzijdse afhankelijkheid niet! DCIM kan niet zonder gemeenten, terwijl DCIM voor gemeenten zeker niet altijd onmisbaar is. Wederzijdse afhankelijkheid is niet vanzelfsprekend. Er moeten ook daadwerkelijk een behoefte bij gemeenten zijn om aan hulpbronnen van DCIM te komen. Pas dan kan van een onderhandeling of gelijkwaardige uitruil sprake zijn. Eenzijdig opleggen werkt immers niet. Vergeet dus niet om die afhankelijkheid gestalte te geven, bijvoorbeeld door andere partijen enige vorm van winst in het verschiep te stellen of een meer dienende in plaats van richtinggevende rol te (willen) vervullen. En zoals gezegd hoeft die winst niet eens altijd uit geld te bestaan.
- Waak voor een te inhoudelijke benadering. Committing op hoofdlijnen is prioriteit. Maak procesafspraken die weliswaar ruimte bieden, maar ook inhoud garanderen. Ga van variëteit naar selectie wanneer er een gezamenlijk referentiekader bestaat,

zet daarbij niet al te grote stappen. Zorg dat partijen zich daar dan aan committeren, maar laat wel zoveel mogelijk ruimte voor lokaal maatwerk.

- Wees transparant, ook wanneer er niets gebeurt. Onduidelijkheid kan tot irritatie of wantrouwen leiden.
- Onderhoudt het netwerk: pas op voor een hoge doorstroom aan contactpersonen. Dat is niet bevorderlijk voor duurzame relaties waarin samenhang door gezamenlijke betekenisgeving vorm krijgt. Ook het praktijkbegrip van medewerkers wordt door meerdere respondenten als verbeterpunt genoemd.

C) Streef geen samenhang na! (casus 1)

Aan het begin van dit onderzoek werd aangenomen dat meer verticale samenhang leidt tot een betere aanpak van integratieproblemen. Als het gaat om integratiebeleid in brede zin, stellen zowel gemeenten als de VNG hier echter vraagtekens bij: de onderzochte gemeenten gaan uit van concrete problemen, waarbij integratie altijd een afgeleide is. Zolang geen sprake is van tegengestelde kaders lijkt het op het gebied van integratie in brede zin een onverstandige besteding van tijd, geld en moeite om vanuit het Rijk een gezamenlijk kader met gemeenten trachten te ontwikkelen. Te meer vanwege het gegeven dat DCIM over de volle breedte van het integratiedossier ook niet gezien wordt als partij om het netwerk te managen. Dit in tegenstelling tot de tweede casus, die laat zien dat samenhang op onderdelen zeer goed mogelijk is, waarbij beide partijen een toegevoegde waarde aan de samenwerking toekennen. “Integratiebeleid” is er echter veel te breed voor. De lokale veelzijdigheid vraagt juist om ondersteuning van diversiteit: streef op dit dossier dus geen samenhang na!

D) Casus 2: denk om de kernwaarden!

DCIM's sturingswijze in de tweede casus oogst overwegend lof onder de respondenten. Tijdens de fase van uitvoering/voortgang zijn er echter wel enkele kwesties waar DCIM rekening mee zal moeten houden om het gevoel van gezamenlijkheid en de ervaren samenhang vast te houden. Die houden in belangrijke verband met hun kernwaarden.

Ten eerste gaat dat om aandacht voor de ‘voorkant’ (aanpak van problemen op de Antillen zelf en migratieregulering). Ook al ligt de verantwoordelijkheid voor een groot deel bij BZK, voor gemeenten is het een wezenlijk onderdeel van de gezamenlijke probleemaanpak waarvoor ze destijds getekend hebben. Laat de aandacht op dat punt dus niet verslappen. Wees helder over wat er zich in de departementale pijplijn afspeelt, om onbegrip en wantrouwen te voorkomen.

Ten tweede zal DCIM prudent moeten blijven balanceren tussen strengheid en flexibiliteit. De problematiek blijkt erg weerbarstig en is voorlopig nog niet opgelost. Dat zou zomaar kunnen betekenen dat beide bestuurslagen ook na het aflopen van de arrangementen in 2008 nog bij een gezamenlijk optrekken gebaat zijn. Zowel tot die tijd als daarna wil je nog wel samen door één deur kunnen. DCIM is wat betreft de houding van gemeenten daarbij nóch gebaat bij een “ha, ze vinden álles goed”, nóch bij een “nou, als ze zo star zijn hoeft het voor ons niet meer”. Probeer die uitersten te voorkomen.

E) Durf te kiezen!

Naar aanleiding van de eerste casus: durf te kiezen! Wanneer een dossier geen politiek-bestuurlijke prioriteit heeft of krijgt, lijkt de kans van slagen klein.. En als je er wel voor kiest, doe dat dan alleen wanneer er een gereede kans bestaat dat ambtenaren dit alsnog bij hun bestuurders op het netvlies weten te krijgen. Dat vraagt tevens om voldoende capaciteit en middelen om de mooie plannen gerealiseerd te krijgen. Zo niet, blaas het dan af, want die keren dat het er dan wel over gaat geeft het betrokkenen niet de indruk dat DCIM serieus werk maakt van iets waar zij bovendien baat bij hebben.

5.3 Reflectie

Theorie

Over het algemeen zijn de gebruikte theoretische concepten over netwerken en het management daarbinnen zeer bruikbaar gebleken bij het structureren en interpreteren van de onderzoeksgegevens. Wel zijn enkele kanttekeningen mogelijk. In verklarende zin springen er enkele zaken uit, die in de netwerkbenadering relatief weinig aandacht krijgen.

Ten eerste gaat dat om de rol van politiek en personen. Minister Verdonk heeft veel opschudding veroorzaakt en de verhoudingen tussen Rijk en gemeenten daarmee echt op scherp gezet. Het lijkt erop dat haar persoon in de eerste casus veruit de meest invloedrijke factor is in de onmogelijkheid die we daar aantreffen. En uit beide casussen komt een erg doorslaggevende invloed van politiek-bestuurlijke steun naar voren als succesfactor. Die valt weliswaar binnen de netwerkbenadering te plaatsen (wederzijdse afhankelijkheden: win-win situatie of voortgangsbewaking: zware personele bezetting), maar alle andere factoren die de netwerkgerelateerde concepten aandragen raken hierdoor enigszins ondergesneeuwd.

Ten tweede betreft dat het uit balans zijn van wederzijdse afhankelijkheden. Ook dit is een zeer belangrijke factor in het uitblijven van succes in de eerste casus. In de bestudeerde literatuur is door de onderzoeker relatief weinig aandacht aangetroffen.

Ten derde is het vanuit een netwerk- annex procesperspectief erg gemakkelijk om kritiek te leveren op de inhoudelijke reflexen die DCIM heeft. Maar net zoals hiërarchische benaderingen hebben we hier met een ideaaltype te maken. Zo is het zeer de vraag hoe realistisch het beeld is van de ideaaltypische netwerkmanager, met zijn volkomen belangeloze, neutrale en hiërarchievrije opstelling. Zonder enig belang te hebben bij het vervullen van een regierol, zullen weinig partijen het in hun hoofd halen om deze zware taak op zich te nemen. In de praktijk zal dat bijna altijd de overheid zijn, meer specifiek de rijksoverheid wanneer het om interbestuurlijke relaties gaat. Die mag dan niet altijd worden erkend als netwerkmanager, maar de rest laat het zich dan ook wel makkelijk aanleunen. Als DCIM het integratienetwerk niet tracht te managen, doet niemand het.

Empirie

De sturingswijze van DCIM in de casus over de bestuurlijke arrangementen vertoont veel overeenkomsten met een procesbenadering en heeft tot tevredenheid geleid aan beide kanten. Of problemen door deze samenhangende aanpak ook daadwerkelijker beter worden opgelost is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Dat leent zich voor nader onderzoek. Daarbij dient bovendien opgemerkt te worden dat “samenhang in het integratiebeleid” veel méér behelst dan afstemming tussen Rijk en gemeenten alleen. Het is al vaak gezegd: er zijn ontzettende veel organisaties op allerlei manieren bij integratiebeleid betrokken. Benadrukt wordt dat hier slechts naar een onderdeel van dat complexe geheel is gekeken.

Daarnaast is het ervaren succes in deze casus interessant in het licht van de spanning tussen het vrijgeven middelen en de wens tot het houden van controle, zoals die al in paragraaf 1.3 werd genoemd. In deze casus worden beide spanningsbogen naar tevredenheid van alle betrokkenen met elkaar verenigd. Het voert te ver om op basis hiervan te pleiten voor meer van dergelijke constructies; nader onderzoek op dit punt is wenselijk.

Geraadpleegde bronnen

Bibliografie

Abma, T. & Veld, R.J. in 't (Reds.). (2001). *Handboek beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. ten. (1999), *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. & Veld, R.J. in 't. (2002). *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*; Schoonhoven: Academic Service.

Bekkers, H. (22 september 2006). Slingerbeweging. *Binnenlands Bestuur*, p.34.

Deth, J.W. van & Schuszler, P.A. (1995). *Nederlandse staatkunde. Een elementaire inleiding* (3^e gewijzigde druk). Bussum: Coutinho.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2002a) *Notitie BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2002b) *Startnotitie BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2002c) *Verslag startbijeenkomst BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2002d) *Verslag tweede bijeenkomst BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2003a) *Memo doorstart BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2003b) *Plan van aanpak BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2003c) *Plan van aanpak kwartiermaken BILON*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2003d) *Werkplan lokaal integratiebeleid 2004*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2003e) *Jaarplan lokaal integratiebeleid 2004*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2004a). [Eerste concept beleidskader lokaal integratiebeleid]. Ongepubliceerde ruwe gegevens.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2004b). *Memo beleidskader lokaal integratiebeleid aan Managementteam en reactie Managementteam*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2006a). *Zorgvuldig veranderen voor een betere inburgering en integratie. Advies Projectgroep Heroriëntatie DCIM*. Interne notitie.

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden. (2006b). [Beleidskader Lokaal Integratiebeleid]. Ongepubliceerde ruwe gegevens. (diverse concepten)

Derksen, W. & Schaap, L. (2004). *Lokaal Bestuur*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

Esselbrugge, M. (2003). *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren*. Delft: Eburon.

FORUM. (2002). *FORUM. Erkent verschillen*. Utrecht: Auteur.

FORUM. (2005). Niet de afkomst maar de toekomst. Werkplan FORUM 2006. Utrecht: Auteur.

FORUM. (2006). *Gewoon doen! Aanbevelingen voor gemeentelijk integratiebeleid*. Utrecht: Auteur.

Haagsche Courant. (2003a). 31 oktober 2003

Haagsche Courant. (2003b), 6 december 2003

Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & Koppenjan, J.F.M. (Reds.). (1997). *Managing complex networks; strategies for the public sector*. London: Sage.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. (1994). *Integratiebeleid etnische minderheden, contourennota*. Den Haag: Sdu

Ministerie van Justitie. (2004a). *Jaarnota integratiebeleid 2004*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie. (2004b). *Notitie Antilliaanse risicjongeren*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie (2005a). *Toelichting bij het Bestuurlijk Arrangement en Rapportageformat Antilliaanse risicjongeren*. Den Haag: Auteur.

Ministerie van Justitie. (2005b). *Jaarnota integratiebeleid 2005*. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Justitie. (2006). *Jaarnota integratiebeleid 2006*. Den Haag: Sdu.

Noordegraaf, M. (1999). Wat zit er in het koffertje? Het verschil tussen onzekerheid en ambiguïteit. *M&O*, 3, 45-58.

Opleiding Bestuurskunde. (1998). *Handleiding voor het schrijven van een scriptie* (2^e editie). Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Overleg Caribische Nederlanders. (juni 2005). *OCaN-info. Nr. 2*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Auteurs.

Scheeres, R. & Verdonk, M.C.F. (2005). *Bestuurlijk Arrangement Antilliaanse Risicjongeren. Tussen de gemeente Schiedam en de Staat der Nederlanden*. (Te vinden op: <http://www.integratie.net/binaries/dossierantillianen/beleid/2006/6/ba-schiedam---8-juni-2005.pdf>) (23/08/07).

Staten-Generaal. (2002a). *Handelingen 2002-2003, nr. 16, Tweede Kamer*. Den Haag: Auteur.

Staten-Generaal. (2002b). *Handelingen 2002-2003, nr. 18, Tweede Kamer*. Den Haag: Auteur.

Teisman, G.R. (2005). *Publiek Management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu.

Termeer, C.J.A.M. ter. (1992). *Configuratiemanagement: een dynamische visie op het managen van beleidsprocessen in netwerken*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. (2007). *Coalitieakkoord*.

Twynstra-Gudde Villa. (2006). *Maak het verschil. Wethouder Integratie, dat doe je zo!* Amersfoort: Auteur.

Verwey-Jonker Instituut. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Utrecht: Auteur.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2003). *De lokale integratieagenda*. Den Haag: SGBO

Wijbenga, J. (2005). *Memo landelijk netwerk integratiemanagers*. Interne notitie.

Internet

http://preview.kcgs.hippo10.internetland.nl/dossierantillianen/dossiers/Werk/Toeleiding/Hopi-man-pa-mi-ruman_1043.html (23/08/07)

<http://www.cbs.nl> (cbs statline)

<http://www.forum.nl>

<http://www.integratie.net/dossierantillianen/aanpak/bestuurlijkearrangementen/index.html>

<http://www.integratie.net/kiem/overhetkenniscentrum/index.html>

<http://www.maapp.nl>

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/de-nederlandse>

<http://www.minderheden.org>

<http://www.ocan.nl>

<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=samenhang>

<http://www.vng.nl/eCache/DEF/64/909.html>

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=33748>

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=33751>

Gebruikte afkortingen

AG19:	Negentien Antillianengemeenten
AG21:	Eenentwintig Antillianengemeenten
AG7:	Zeven Antillianengemeenten
BILON:	Beleidsagenda Integratie op Lokaal Niveau
BKLIB:	Beleidskader Lokaal Integratiebeleid
BZK:	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DCIM:	Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden
G4:	De “Grote Vier” (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
GSB:	Grotestedenbeleid
IPO:	Interprovinciaal Overleg
KIEM:	Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden
MAAPP:	Movimentu Antiano/Arubano pa Promové Partisipashon
OC&W:	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OCaN:	Overlegorgaan Caribische Nederlanders
SZW:	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOPA:	Team Ondersteuning Participatie in Antillianengemeenten
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM:	(Ministerie van) Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Bijlagen

Bijlage 1: Respondenten en overlegvormen

Respondenten

Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden (DCIM)

- Afdelingshoofd (casus 1)
- Beleidsmedewerker (casus 1)
- Beleidsmedewerker (casus 2)
- Oud-beleidsmedewerker (casus 2)

Gemeente A

- Wethouder (casus 1 en 2)
- Beleidsmedewerker (casus 1 en 2)

Gemeente B

- Voormalig programmacoördinator (casus 1)
- Coördinator Antillianenoverleg (casus 2)

Gemeente C

- Wethouder (casus 1 en 2)
- Programmamanager (casus 1)
- Voormalig projectleider (casus 2)

Gemeente D

- Voormalig wethouder (casus 1 en 2)
- Voormalig beleidsmedewerker (casus 1)
- Beleidsmedewerker (casus 2)

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

- Senior adviseur

Movimentu Antiano/Arubano pa Promové Partisipashon (MAAPP)

- Voorzitter

Overlegvormen

- Landelijk integratiemanagersoverleg
- Werkoverleg Beleidskader Lokaal Integratiebeleid
- Afdelingsoverleg Strategie, Onderzoek en Communicatie

Bijlage 2: vragenlijsten

I – Vragenlijst wethouders

Algemeen

- Hoeveel prioriteit heeft het thema integratie in uw gemeente?
- Hoe belangrijk vindt u het dat uw integratiebeleid verankerd is in de andere beleidsvelden? Dat het thema integratie stevig doorklinkt in andere beleidstakken en geen geïsoleerd eilandje is? En in hoeverre is daar dan sprake van? Zijn uw ambtenaren het daar mee eens?
- Wat vindt u van de opstelling van het Rijk in het algemeen als het gaat om lokaal integratiebeleid? (zowel minister als ministerie) Zowel positieve als negatieve punten.
- Wat wil het Rijk volgens u, met welke belangen?
- Wat vindt u van de acties die op dat vlak zijn ondernomen, zoals KIEM, SI, lokale integratiekaart e.d.?
- Wat beoogt het Rijk daarmee denkt u?

Beleidskader Lokaal Integratiebeleid

- Hebt u er van gehoord?
- Wat denkt u dat DCIM met zo'n beleidskader beoogt?
- Wat voor belang zou u hebben bij een beleidskader lokaal integratiebeleid?
- Hebt u wel eens behoefte aan meer houvast en richting? Of hebt u liever helemaal geen rijksbemoeienis?
- Denkt u dat het goed is als Rijk en gemeenten een meer gemeenschappelijk denkkader hebben op gebied van integratie?
- Onder welke voorwaarden of met welke insteek zou u bereid zijn om met het Rijk om tafel te gaan zitten om meer wederzijdse afstemming te bereiken over integratiebeleid in den brede?
- Zou u ook samen om tafel willen zitten zonder dat er direct een zak geld aan vast zit? Zou daar überhaupt een meerwaarde in kunnen zitten?

Relevante partijen

- Welke of wat voor soort gemeenten zitten volgens u te wachten op rijksbemoeienis als het gaat om integratiebeleid in den brede?

Van inhoud naar proces

- Heeft u wel eens contact met het Rijk als het gaat om integratiebeleid in den brede? Of alleen bij specifieke problemen?
- Is het voor u van belang om op een meer constante basis in gesprek te zijn met het Rijk? Of alleen wanneer u dat noodzakelijk acht? Of met iemand als Verdonk liever helemaal niet?

Beoordeling samenhang

- Hoe beoordeelt u de samenhang tussen doelstellingen? (inhoud)
- Hoe beoordeelt u de samenhang tussen activiteiten? (contacten, relaties)
- Hoe belangrijk vindt u dat er samenhang bestaat tussen de activiteiten van u en die van het Rijk? (gedeelde visie)

Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicojongeren

Ontstaansgeschiedenis

Wie heeft bedacht dát er arrangementen moesten komen? Jullie of het Rijk?

Relevante partijen

- Zijn de A21 volgens u ook alle relevante gemeenten?
- Zijn er nog andere partijen die nu niet betrokken zijn? (VNG wellicht?)
- Wat vindt u ervan dat nieuwe gemeenten zich niet meer kunnen aanmelden?

Van inhoud naar proces

- Hoe zijn de doelstellingen m.b.t. werk, scholing en criminaliteit tot stand gekomen? Hebt u daar inbreng in gehad?
- Wat vond u van de voorwaarden die gesteld werden bij het afsluiten, zoals de cofinanciering? Ik heb begrepen dat die voorwaarden tot stand zijn gekomen m.b.v. een adviesbureau, dat de wensen van DCIM en de gemeenten inventariseerde. Hoe is dat bevallen?
- Devisies is dat aan gemeenten veel ruimte is gegeven om het arrangement af te stemmen op de lokale situatie, zoveel mogelijk aansluiting bij lopende projecten, zolang ze maar bijdragen bij de doelstellingen e.d. Herkent u zich daarin?
- Is er voldoende flexibiliteit mogelijk m.b.t. gemaakte afspraken?
- De inhoud ligt voor 4 jaar vast. Wat zou u doen als problemen sterk zouden verergeren en een extra inzet op z'n plaats zou zijn? Zelf geld erin of aankloppen bij het Rijk?
- Wat vindt u van de faciliteiten die het Rijk beschikbaar stelt, zoals dat TOPA, bijeenkomsten, documenten e.d.? Voldoende? Meer, minder?
- In hoeverre heeft u contacten met collega-wethouders hierover?
- Welke externe overleggen bezoekt u? Zijn de contacten met het Rijk hierover voldoende?

Transparantie en openheid

- Hoe hoorde u van de regeling?
- Bepaling van de doelstellingen
- Criteria/voorwaarden: waren die voldoende helder?
- Criterium: betrek Antilliaanse gemeenschap – eenvoudig of lastig?
- Wat gebeurt er als u de afspraken niet nakomt?

Bescherming van kernwaarden

- Hebt u het idee dat u een fuik bent ingezwommen of dik tevreden over de gemaakte afspraken?
- Zijn er projecten afgewezen?
- Wat zouden voor u redenen kunnen zijn om eruit te willen stappen? Of om er überhaupt niet aan begonnen te zijn?
- Zo ja, zou dat makkelijk kunnen?

Voortgangsbewaking

- Al met al heb ik de indruk dat het vrij vlot op de rails is komen te staan. Klopt dat? Waar lag dat aan?
- Wat zijn voor u redenen om u tijdig aan de afspraken te blijven houden? Hoeveel belang hecht u daaraan?

Beoordeling samenhang

- Hoe beoordeelt u de samenhang op inhoudelijk vlak tussen wat het Rijk beoogt en wat jullie als gemeente doen? (doelstellingen)
- Hoe beoordeelt u de samenhang op relationeel vlak? Hoe kijkt u tegen de relatie met het Rijk aan als het gaat om de Antillianenproblematiek? (contacten, activiteiten)

Afsluitend

- Wat vindt u positieve punten?
- Wat vindt u negatieve punten?
- Als u met de kennis van nu weer in 2005 het arrangement af zou sluiten, zou u dan iets anders doen? Zo ja, wat?

II - Vragenlijst ambtenaren m.b.t. Beleidskader Lokaal Integratiebeleid

Algemeen

- Hoeveel prioriteit heeft het thema integratie in uw gemeente?
- Hoe belangrijk vindt u het dat uw integratiebeleid verankerd is in de andere beleidsvelden? Dat het thema integratie stevig doorklinkt in andere beleidstakken en geen geïsoleerd eilandje is?
- In hoeverre lukt het u om integratiebeleid te agenderen en verankeren bij uw concullega's? Hoe hard zet uw wethouder zich daar voor in?

- Welke contacten heeft u met het Rijk (zowel DCIM als evt. andere dept.) over integratiebeleid?
- Is het voor u van belang om op een meer constante basis in gesprek te zijn met het Rijk? Of alleen wanneer u dat noodzakelijk acht? Of met iemand als Verdonk liever helemaal niet?

- Welke rol heeft DCIM volgens u t.a.v. lokaal integratiebeleid in den brede en hoe beoordeelt u de wijze waarop zij daar invulling aan geeft? Wat zou zij meer of minder moeten doen?
- Ziet u DCIM als partner?
- Hebt u de afgelopen kabinetsperiode meer, evenveel, of minder aandacht vanuit DCIM voor lokaal integratiebeleid ervaren? In hoeverre is dat wenselijk?
- Wat vindt u van de acties die op dat vlak zijn ondernomen, zoals KIEM, SI, lokale integratiekaart e.d.?
- Wat wil DCIM daar volgens u mee bereiken? Welke belangen heeft zij?
- Is DCIM in uw ogen een belangenvertegenwoordiger van gemeenten richting andere departementen?
- Wat vindt u van de opstelling van het Rijk in het algemeen als het gaat om lokaal integratiebeleid? Verschilt dat van DCIM?
- Wat wil het Rijk volgens u, met welke belangen?
- Hoe kijkt u tegen de VNG aan als het gaat om (aandacht voor) algemeen integratiebeleid? Wat heeft u aan hun producten? Hoe representatief zijn ze? Zou je wel kunnen spreken van één gemeentelijk geluid?

Beleidskader Lokaal Integratiebeleid

- Hebt u er van gehoord? Bent u erbij betrokken geweest? Vindt u dat dat zou moeten? Waarom dan?
- Wat denkt u dat DCIM met zo'n beleidskader beoogt?
- Wat voor belang zou u hebben bij een beleidskader lokaal integratiebeleid? En uw wethouder?

- Zouden minderhedenorganisaties bij de ontwikkeling van zoiets betrokken moeten worden?
- Hebt u wel eens behoefte aan meer houvast en richting? Of hebt u liever helemaal geen rijksbemoeienis?
- Denkt u dat het goed is als Rijk en gemeenten een meer gemeenschappelijk denkkader hebben op gebied van integratie?
- Onder welke voorwaarden of met welke insteek zou u bereid zijn om met het Rijk om tafel te gaan zitten om meer wederzijdse afstemming te bereiken over integratiebeleid in den brede?
- Waar ligt voor u de inhoudelijke grens van bemoeienis? (kernwaarden)
- Zou u ook samen om tafel willen zitten zonder dat er direct een zak geld aan vast zit? Zou daar überhaupt een meerwaarde in kunnen zitten?
- Welke of wat voor soort gemeenten zitten volgens u te wachten op rijksbemoeienis als het gaat om integratiebeleid in den brede?
- Is het rijksintegratiebeleid duidelijk?
- Is duidelijk wat met beleidskader beoogd werd?
- Vindt u het nodig dat er vanuit het Rijk op lokaal niveau meer aandacht wordt gevraagd voor integratiebeleid? (DCIM + minister)
- Hoe beoordeelt u de wijze waarop DCIM dat doet of nalaat?

Beoordeling samenhang

- Hoe beoordeelt u de samenhang op inhoudelijk vlak? (doelstellingen)
- Hoe beoordeelt u de samenhang op relationeel vlak? (contacten, activiteiten)
- Waar ligt dat aan? M.n. politiek, of ook organisatorische verschillen, kennisgebrek e.d.?
- Hoe belangrijk vindt u dat er samenhang bestaat tussen de activiteiten van u en die van het Rijk? (gedeelde visie)
- Is die groter of kleiner geworden de afgelopen periode? Hebben Rijk en gemeenten tegenover elkaar gestaan?
- Wat zou het Rijk wel en niet (of meer/minder) moeten doen om de samenhang te vergroten?

III – Vragenlijst ambtenaren Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren

Ontstaansgeschiedenis

Wie heeft bedacht dát er arrangementen moesten komen? Jullie of het Rijk? Hoe begon dat?

- *Specifieke rol van Rotterdam*: Hoe is die ontstaan?
- Wat houdt die in? Alleen organisatorische bemoeienis? Of ook voorttrekkersrol o.i.d.? Spreek je andere gemeenten aan op voortgang? (proces/voortgangsbewaking)
- Zijn de A21 volgens u ook alle relevante gemeenten?
- Zijn er nog andere partijen die nu niet betrokken zijn? (VNG wellicht?)
- Wat vindt u ervan dat nieuwe gemeenten zich niet meer kunnen aanmelden?
- Hoe zijn de doelstellingen m.b.t. werk, scholing en criminaliteit tot stand gekomen? Hebt u daar inbreng in gehad? Wat vond u van de manier waarop dat gebeurde?

- Hoe zijn de criteria tot stand gekomen? Inbreng in gehad? Wat vond u van de manier waarop dat gebeurde? Waren die voldoende helder?
 - Devies is dat aan gemeenten veel ruimte is gegeven om het arrangement af te stemmen op de lokale situatie, zoveel mogelijk aansluiting bij lopende projecten, zolang ze maar bijdragen bij de doelstellingen e.d. Herkent u zich daarin?
 - Welke rol heeft DCIM volgens u tijdens de looptijd van de arrangementen?
 - Welke belangen heeft DCIM volgens u bij deze arrangementen?
 - Is er voldoende flexibiliteit mogelijk m.b.t. gemaakte afspraken?
 - De inhoud ligt voor 4 jaar vast. Wat zou u doen als problemen sterk zouden verergeren en een extra inzet op z'n plaats zou zijn? Zelf geld erin of aankloppen bij het Rijk?
 - Wat vindt u van de faciliteiten die het Rijk beschikbaar stelt, zoals dat TOPA, bijeenkomsten, documenten e.d.? Voldoende? Meer, minder?
 - Welke externe overleggen bezoekt u?
-
- Hoe hoorde u van de regeling?
 - Bepaling van de doelstellingen
 - Criteria/voorwaarden: waren die voldoende helder?
 - Criterium: betrek Antilliaanse gemeenschap – eenvoudig of lastig?
 - Wat gebeurt er als u de afspraken niet nakomt?
-
- Hebt u het idee dat u een fuik bent ingezwommen of dik tevreden over de gemaakte afspraken?
 - Zijn er projecten afgewezen?
 - Wat zouden voor u redenen kunnen zijn om eruit te willen stappen? Of om er überhaupt niet aan begonnen te zijn?
 - Zo ja, zou dat makkelijk kunnen?
-
- Al met al heb ik de indruk dat het vrij vlot op de rails is komen te staan. Klopt dat? Waar lag dat aan?
 - Wat zijn voor u redenen om u tijdig aan de afspraken te blijven houden? Hoeveel belang hecht u daaraan?
 - Hoe blijft de vaart erin? Zowel in Rotterdam als andere gemeenten, voor zover u kunt beoordelen?
-
- Hoe beoordeelt u de samenhang op inhoudelijk vlak tussen wat het Rijk beoogt en wat jullie als gemeente doen? (doelstellingen)
 - Hoe beoordeelt u de samenhang op relationeel vlak? Hoe kijkt u tegen de relatie met het Rijk aan als het gaat om de Antillianenproblematiek? (contacten, activiteiten)
-
- Wat vindt u positieve punten?
 - Wat vindt u negatieve punten?
 - Als u met de kennis van nu weer in 2005 het arrangement af zou sluiten, zou u dan iets anders doen? Zo ja, wat?
 - Wat zou DCIM volgens u wel en niet moeten doen? Of meer/minder?

IV – VNG (schriftelijk interview)

CASUS I – LOKAAL INTEGRATIEBELEID (BREED) & BELEIDSKADER LIB

VNG en integratiebeleid

2. Welke rol heeft de VNG t.a.v. lokaal integratiebeleid in den brede en hoe geeft zij daar invulling aan?
3. Wat zijn de belangen van de VNG bij de invulling van deze rol?
4. Waar hebben gemeenten behoefte aan bij de vormgeving en/of inkadering van hun integratiebeleid? Hoe voorziet de VNG daarin (voorzover nog niet onder vraag 2 beantwoord)?
5. In hoeverre hebben gemeenten volgens u behoefte aan inhoudelijke richting, of zelfs sturing bij het vormgeven of inkaderen van hun integratiebeleid? Bestaat er daarbij een differentiatie? Zo ja, hoe ziet die er uit? (bijv. ene soort gemeente wel, omdat..., andere soort gemeente niet, omdat...)

DCIM

6. Welke rol heeft DCIM volgens u (of: zou moeten hebben) t.a.v. lokaal integratiebeleid in den brede en hoe beoordeelt u de wijze waarop zij daar invulling aan geeft?¹¹ Wat zou zij meer of minder moeten doen?
7. Hebt u de afgelopen kabinetsperiode meer, evenveel, of minder aandacht vanuit DCIM voor lokaal integratiebeleid ervaren? In hoeverre is dat een wenselijke ontwikkeling?
8. Wat vindt u van de acties die op dat vlak zijn ondernomen, bijv. KIEM, SI, lokale integratiekaart?
9. Welke contacten zijn er tussen de VNG en de minister voor V&I danwel DCIM over integratiebeleid in den brede?
10. DCIM: partner, concurrent of ...?
11. Wat wil DCIM volgens u bereiken met aandacht voor lokaal integratiebeleid? Welke belangen heeft DCIM zij daarbij volgens u?

Lokale Integratieagenda (VNG, 2004)

12. Hoe is dit initiatief ontstaan?
13. Hoeveel en wat voor gemeenten zijn daar bij betrokken geweest?
14. Hoe is de waardering van gemeenten hiervoor? Is daarin sprake van differentiatie, zo ja welke?
15. Welke gemeenten hebben hier meer baat bij: grote (ca. 100.000+) of kleine?
16. Heeft u overwogen of gepoogd om hierin met DCIM samen te werken? Bijv. in de vorm van een gezamenlijke publicatie? Zo ja, waarom is de samenwerking er niet gekomen? Zo nee, waarom niet?
17. Heeft DCIM overwogen of gepoogd om hierin met de VNG samen te werken? Zo ja, waarom is de samenwerking er niet gekomen? Zo nee, wat was daar de (vermoedelijke) reden van?

Beleidskader Lokaal Integratiebeleid (DCIM, -)

Het beleidskader Lokaal Integratiebeleid was bedoeld als overzicht aan gemeenten van wat er aan integratiebeleid op rijksniveau gaande was. Te beginnen met een uiteenzetting over hoe een visie op lokaal integratiebeleid eruit zou kunnen zien (met die van DCIM erbij als ijkpunt), om vervolgens via thematische hoofdstukken (werk, onderwijs etc.) weer te geven waar gemeenten zoal gebruik van konden maken of aan konden denken. Het stuk is tot op heden echter niet verschenen.

18. Hoe kijkt de VNG aan tegen zo'n initiatief?
19. Wist u dat DCIM hier mee bezig is (geweest)? Zo ja, is vanuit DCIM getracht u hierbij te betrekken? Zo ja, waarom is dat niet gelukt? Zo nee, vindt u dat dat had moeten en waarom dan?

¹¹ Ik ben daarbij vooral benieuwd naar de balans tussen een dienende/faciliterende rol t.a.v. gemeenten en een meer inhoudelijke/sturende/stimulerende rol. Andere zaken mag u natuurlijk ook meenemen in de beantwoording.

20. Wat denkt u dat DCIM met zo'n beleidskader beoogt?
21. Denkt u dat het goed is als gemeenten en rijk een meer gemeenschappelijk denkkader hebben op gebied van integratie? Waarom?
22. Zo ja, acht u het dan denkbaar dat de VNG en DCIM daarin samen optrekken? Zo ja, onder welke voorwaarden? Zo nee, waarom niet?

Samenhang

23. Hoe beoordeelt u de samenhang op inhoudelijk vlak tussen landelijk en gemeentelijk integratiebeleid?
24. Hoe beoordeelt u de samenhang op procesmatig/relatieve vlak tussen landelijke en gemeentelijke overheid m.b.t. integratie?
25. Hoe belangrijk vindt u het dat die samenhang er is? (voor zover nog niet beantwoord onder vraag 21)
26. Is die samenhang in uw beleving de afgelopen kabinetsperiode groter of kleiner geworden? Waar ligt dat aan?
27. Wat zou DCIM wel en niet (meer/minder) moeten doen om die samenhang te vergroten?
28. Wat zou de VNG wel en niet (meer/minder) moeten doen om die samenhang te vergroten?

CASUS II – Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren

Voor zover ik kan overzien is de rol van de VNG in deze casus vrij bescheiden. Vandaar ook dit bescheiden aantal vragen. Mocht ik het mis hebben, schroomt u dan niet mij te corrigeren!

1. In welke mate en op wat voor manier(en) is de VNG betrokken geweest bij de totstandkoming? Is dit naar tevredenheid?
2. In welke mate en op wat voor manier(en) is de VNG betrokken bij de voortgang? Is dit naar tevredenheid?
3. Wat vindt u ervan dat zo'n groep (in elk geval voor de duur van de arrangementen) is afgebakend als 'Antillianengemeenten'? Zouden er bijv. mogelijkheden moeten zijn voor toetreders?
4. Is het voor de VNG lastig wanneer dergelijke afgebakende groepen gemeenten enigszins zelfstandig gaan opereren? Waarom wel/niet?

V – MAAPP

- Hoe zijn jullie betrokken bij de ontwikkeling van de Bestuurlijke Arrangementen?
- Hoe tevreden bent u over de manier waarop u door DCIM betrokken bent bij de totstandkoming?
- Waarop was uw inbreng gericht? Wat probeerde u te bereiken? Wat is uw belang?
- Wat vonden en vinden jullie van de arrangementen?
- In hoeverre zijn jullie nu nog betrokken bij voortgang van de arrangementen? (inhoud/proces?)
- Hoe is de relatie met DCIM? Waar bestaat die uit?
- Heeft u ook contact met gemeenten? Waarover?
- Waarin verschillen jullie van het OCaN?
- Welke contacten zijn er tussen jullie? Trekken jullie samen op of beconcurreren jullie elkaar?