

DE STAAT VAN INTEGRATIE;

Een focus op het integratiebeleid van 12 kleine gemeenten



Ebru Özcan (260011)

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde – Master Beleid & Politiek

november, 2009

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
CAPACITEITSGROEP BESTUURSKUNDE

IN OPDRACHT VAN MINISTERIE VAN VROM, PORTEFEUILLE WONEN, WIJKEN EN
INTEGRATIE
DIRECTIE INBURGERING EN INTEGRATIE

DE STAAT VAN INTEGRATIE;
EEN FOCUS OP HET INTEGRATIE BELEID VAN 12 KLEINE GEMEENTEN

NAAM: Özcan, E.
E-MAIL: ebruirem@hotmail.com

BEGELEIDER: Dr. H.J.M. Fenger
TWEEDE LEZER: Dr. P.W.A. Scholten

DATUM: november, 2009

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie, betiteld “De staat van integratie; een focus op het integratiebeleid van twaalf gemeenten”, die de afsluiting vormt van mijn opleiding Bestuurskunde, master Beleid & Politiek aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Deze scriptie heeft gestalte gekregen in de periode 2 maart 2009 tot en met 13 juli 2009. In dit tijdsbestek heb ik een afstudeerstage gelopen bij de directie Inburgering & Integratie van het Ministerie van VROM, portefeuille Wonen, Wijken en Integratie. De voorgestelde afstudeeropdracht had tot gevolg dat 12 kleine gemeenten bezocht moesten worden, om een gesprek te kunnen voeren met de wethouders en beleidsmedewerkers over het integratiebeleid in deze gemeenten. Na de uiterste hoeken van Nederland te hebben bezocht, ligt hier het resultaat van een intensieve onderzoeksperiode.

Dit uitgebreide onderzoek zou natuurlijk niet mogelijk zijn geweest zonder de hulp en medewerking van velen. Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om een aantal mensen te bedanken.

Allereerst wil ik mijn stagebegeleider Mehmet Aközbek (projectleider lokaal integratiebeleid) bedanken, omdat hij mij de mogelijkheid heeft geboden in een zeer spannende en dynamische afdeling stage te lopen. Tevens heeft hij mij uitermate goed begeleid in de “integratiewereld”. Dankzij zijn deskundigheid heb ik mijn horizon op het terrein van het integratievraagstuk kunnen verbreden. Uiteraard bedank ik alle overige collega’s van de directie Inburgering & Integratie voor de openheid, behulpzaamheid en gezelligheid.

Niet te vergeten zijn alle respondenten, die de bron vormden van dit onderzoek. Ik wil hierbij nogmaals alle wethouders en beleidsmedewerkers van de gemeenten Albrandswaard, Dronten, Culemborg, Gilze & Rijen, Goes, Heerenveen, Helden, Hoogezand-Sappemeer, IJsselstein, Meppel, Rijssen-Holt en Weesp bedanken voor hun gastvrijheid, openheid en medewerking.

Bij de realisatie van deze scriptie vervulde natuurlijk mijn scriptiebegeleider Menno Fenger een belangrijke rol. Hij heeft mij te allen tijde voorzien van waardevol advies. Bij deze bijzonder bedankt voor de deskundige begeleiding.

Natuurlijk wil ik ook al mijn vrienden bedanken voor hun steun en begrip in de afgelopen maanden. Bedankt, dat ik jullie af en toe mocht storen om mijn lief en leed te delen!

Tot slot wil ik in het bijzonder mijn ouders, zusje en verloofde bedanken. Zij waren in de afgelopen tijd mijn steun en toeverlaat. De goede afloop van deze scriptie en mijn opleiding heb ik mede aan deze mensen te danken.

Al met al was het schrijven van deze scriptie uiterst leerzaam, spannend en af en toe “heavy”. Maar aan alles komt een eind! En in dit geval ben ik uiterst blij en opgelucht om deze laatste zinnen te kunnen schrijven.

Graag wil ik deze dankbetuiging afsluiten door iedereen nog veel leesplezier te wensen!

Den Haag, november '09

Ebru Özcan

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de het lokaal integratiebeleid van een twaalfstal kleine gemeenten (min. 3% niet-westerse allochtonen en < 45.000 inwoners). Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer op 17 december 2008 heeft Minister Van der Laan aangegeven dat zijn insteek is om meerdere gemeenten (niet enkel 40%) vanuit de GIA methodiek een integratiebeleid op te laten stellen. Met dit gegeven wordt vanuit het Ministerie getracht om ook kleine gemeenten te benaderen en hiermee alsmede het bereik van GIA te vergroten. Uit een recent inventarisatie van de directie Inburgering en Integratie blijkt dat begin 2009 10-15 % van de gemeenten de GIA- methodiek omarmen. Daarnaast blijkt dat de laatste jaren kleine gemeenten steeds meer in de schijnwerpers komen te staan van de media aandacht door lokale incidenten.

De centrale doelstelling van het onderzoek is het doen van aanbevelingen aan directie Inburgering & Integratie (Ministerie van VROM) over de werkbaarheid/ inzetbaarheid van de huidige GIA in 12 kleine gemeenten door een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren veelal van invloed zijn op dit proces. Vanuit dit vertrekpunt vormde de volgende centrale vraag de rode draad van dit onderzoek:

Hoe ziet het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten er uit en welke factoren zijn veelal van invloed op de uitwerking van het beleid?

Deze hoofdvraag heeft gestalte gekregen door middel van theoretische inzichten, die zijn gebruikt bij het beschrijven van de beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en het beleidsnetwerk. Het Advocacy Coalition Model van Sabatier is gebruikt bij het expliciteren van de factoren: type integratieproblemen, de politieke kleur van het gemeentebestuur en de invloed van migranten. Het agendavormingsproces van de gemeenten wordt beschreven met behulp van het barriere- en stromenmodel. De verschillende theoretische inzichten zijn uiteindelijk bijeengebracht in een conceptueel model.

De concepten zijn vervolgens zo geëxpliciteerd, dat deze begrippen toe te passen zijn in dit onderzoek.

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een diepgaand praktijkgericht onderzoek, omdat middels dit onderzoek getracht wordt een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren op dit proces veelal van invloed zijn. Het registreren en beschrijven van deze gegevens past in de benadering van het kwalitatief onderzoek: de casestudy.

Tijdens de interviews met de wethouders en beleidsmedewerkers is gebruik gemaakt van de interviewtechniek, waarbij op locatie face-to-face individuele gesprekken zijn gevoerd. Er is een lijst met trefwoorden gebruikt, waardoor de mogelijkheid ontstond met de ondervraagde te interacteren.

Uit de analyse bleek dat vijf van de twaalf gemeenten een links-progressieve college hebben. Hierna volgen twee gemeenten met een rechts-conservatieve kleur.

Verder bleek uit de analyse dat de integratieproblematiek in deze gemeenten zich voornamelijk concentreert op thema's als criminaliteit en emancipatie van de allochtonen. Alleen de gemeenten Heerenveen en Helden gaven een andere problematiek aan dan de andere gemeenten. Tot slot gaven de gemeenten Albrandswaard en Goes aan, dat zij niet te maken hebben met integratieproblemen. Opmerkelijk is dat de politieke kleur van het College van B&W van beide gemeenten rechts-conservatief is. Het opmerkelijkste verband was dat de gemeenten met het hoogste aandeel niet-westerse allochtonen (de gemeenten Culemborg, IJsselstein, Hoogezand-Sappemeer en Weesp) aangaven dat ze voornamelijk te maken hebben met criminaliteit en overlast.

De volgende stap in dit onderzoek was het analyseren van de inhoud van het integratiebeleid in deze gemeenten. Per gemeente is beschreven welke beleidsdoelen deze gemeenten hanteren ten aanzien van het integratiedossier. Daarnaast is getracht te achterhalen welke beleidsdoelen dominant zijn en hoe het beleidsnetwerk van deze gemeenten eruitziet.

Uit de analyse van de beleidsdoelen van deze gemeenten bleek dat stimulerend beleid in alle gemeenten voorkomt, behalve in de gemeenten die geen beleid ten aanzien van integratie hebben, omdat het integratievraagstuk te allen tijde een beleidsterrein is geweest waarmee wordt getracht overeenkomstig de heersende politieke en maatschappelijke waarden verschillende bevolkingsgroepen te prikkelen deel te nemen aan de samenleving.

Verdelend beleid als beleidsdoel komt het meest voor in de gemeenten. Met dit type beleid hebben gemeenten doelgroepenbeleid voor ogen, omdat hiermee 'gunsten' worden verleend aan bepaalde, specifieke groepen. Regulerend beleid komt slechts in twee gemeenten voor. Dit kan te maken hebben met het feit dat integratie een proces is dat moeilijk afdwingbaar is.

De dominante beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid van deze twaalf gemeenten bestaat uit voornamelijk communicatieve beleidsinstrumenten. Met deze beleidsinstrumenten trachten de gemeenten het integratieproces te stimuleren middels voorlichting, onderwijs, advies, etc. Daarnaast is de dominante structuur van het beleidsnetwerk structureel van aard. De afgevaardigden van de gemeenten hebben veelvuldig contact met de actoren gedurende het verloop van de projecten. Bovendien maakt het gemeentebestuur gebruik van het contact met de actoren om ingang te krijgen bij de doelgroepen en te achterhalen welke problemen voorkomen in deze gemeenschappen.

Uit de analyse van het agendavormingsproces blijkt dat het integratievraagstuk voornamelijk door de politiek (gemeenteraad) op de gemeentelijke agenda wordt gezet. Slechts in twee gemeenten is de aandacht voor het integratievraagstuk aangewakkerd door andere partijen. In de gemeente Gilze & Rijen hebben migranten het thema integratie op de gemeentelijke agenda weten te zetten. In Helden heeft juist het maatschappelijk middenveld het gemeentebestuur laten bewegen om een integratiebeleid te voeren. Echter is bij deze bevindingen een kanttekening te plaatsen. Het feit dat dit onderzoek vanuit de optiek van de gemeenten is verricht, is niet met zekerheid te zeggen dat inderdaad de gemeenteraad in deze gemeenten de aandacht voor integratiebeleid heeft geactiveerd. Indien

er ook was gesproken met andere actoren in het beleidsnetwerk zou mogelijk anders bevindingen zijn voortgekomen.

Tevens is in dit onderzoek behandeld welke factoren het agendavormingsproces hebben belemmerd of juist gestimuleerd. Uit deze bevindingen blijkt dat prioriteitsstelling en politieke wil de belangrijkste factoren zijn die het agendavormingsproces belemmeren. Gebeurtenissen zoals interculturele spanningen zijn de voornaamste factoren die ertoe leiden dat de gemeente een integratiebeleid opstelt. Een opmerkelijke bevinding ten aanzien van de factoren was het feit dat in de gemeente Goes vanuit een negatieve invalshoek een integratiebeleid is opgesteld. In deze gemeente liepen bezuinigingen uit op het verwezenlijken van een structureel integratiebeleid.

Vervolgens is de invloed en structuur van migranten in deze gemeenten geanalyseerd. Uit deze analyse kwam naar voren dat de invloed van migranten op het gemeentelijk bestuur in vele gevallen indirect van aard is. Het feit dat migranten invloed hebben is afhankelijk van hoe de migranten zijn georganiseerd. Indien migranten zelforganisaties beschikken, heeft de gemeente een aanspreekpunt en kunnen de migranten makkelijker invloed uitoefenen op het beleid. Tot slot blijkt dat de gemeentebesturen die aangeven dat de migranten goed georganiseerd zijn ook de migranten als zichtbaar aanmerken.

Overigens is geanalyseerd welke personen of gebeurtenissen het agendavormingsproces hebben getriggerd. De triggers zijn voornamelijk landelijke gebeurtenissen geweest, die invloed hebben gehad op het agendavormingsproces op lokaal niveau. Opvallend is dat de naweën van een gebeurtenis zoals 9/11 door verdergaande globalisering zelfs in deze kleine gemeenten merkbaar waren. Tevens hadden de genoemde triggers een domino-effect. De landelijke gebeurtenissen hebben telkens geleid tot interetnische spanningen op lokaal niveau.

Uit dit onderzoek was af te leiden dat niet met zekerheid kan worden gezegd dat bepaalde factoren leidend zijn voor het voeren van integratiebeleid. Mogelijk waren de onderzochte factoren niet bepalend genoeg voor het type integratiebeleid die in deze gemeenten worden gevoerd. Ofwel is integratiebeleid een te dynamisch vraagstuk, dat niet middels beleid is op te wekken. Wel zijn landelijke triggers zoals de moord van Theo van Gogh en de film "Fitna" van Geert Wilders belangrijke aanleidingen geweest, die de gemeenten hebben aangespoord, om serieuze stappen te nemen op het terrein van integratie.

In de meeste onderzochte gemeenten speelt de politieke wil van de gemeenteraad een belangrijke rol. Vaak wil de gemeenteraad geen doelgroepenbeleid voeren of beschikt de gemeente niet genoeg middelen en daardoor niet de mankracht om geheel apart beleid voor integratie op te stellen. Natuurlijk is er ook niet één lijn te trekken betreft de problemen waarmee de gemeenten te kampen hebben. De gemeenten vertonen gelijkenis in de manier waarop zij de problemen willen aanpakken: maatwerk en in overeenstemming met de doelgroep beleid voeren (bottom-up).

Verder blijkt dat kwesties rondom integratie niet enkel beleidsproblemen zijn die zich voordoen in grote steden met een aanzienlijk aandeel migranten. In de onderzochte cases hebben de gemeenten daadwerkelijk te maken met integratieproblemen. Het verschil ligt vooral in de manier waarop de gemeenten het vraagstuk benaderen. Er zijn gemeenten die het beleid toespitsen op sociaal-economische achterstanden of op verschillen in culturen (normen en waarden). Het Ministerie van VROM streeft met de gemeenschappelijke integratieagenda de integratievisies van actoren (gemeenten, VNG, FORUM, CMO's, etc.) te bundelen tot één gemeenschappelijke visie. Gezien de verschillen in benaderingen van de onderzochte gemeenten is in zekere mate een kloof waarneembaar tussen nationaal en lokaal beleid. Bij het overbruggen van deze discrepantie is het wenselijk dat het Ministerie de ontwikkelingen op het terrein van integratie voortdurend blijft koppelen aan de heersende probleempercepties die zowel op nationaal als lokaal niveau voordoen. Anderzijds zal het Ministerie met de opgestelde kaders achterlopen op de daadwerkelijke problemen die dominant zijn op de gemeentelijke agenda's.

Inhoud

Voorwoord
Samenvatting

1 Inleiding	1
1.1 Gemeenschappelijk Integratieagenda: <i>'Datgene wat ons bindt'</i>	1
1.2 Recente ontwikkelingen	2
1.3 Lokaal integratiebeleid: Top-down vs. Bottom-up	3
1.4 De staat van integratiebeleid in kleine gemeenten anno 2009	4
1.5 Probleemstelling	5
1.6 Leeswijzer	6
2 Theoretisch kader	8
2.1 Dilemma tussen centralisatie en decentralisatie	8
2.1.1 Decentralisatienota 1980	9
2.1.2 De Code Interbestuurlijke Verhoudingen	10
2.2 Inhoud van het integratiebeleid	11
2.2.1 Doelen van het beleid	11
2.2.2 Beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid	15
2.2.3 Netwerk aan actoren	17
2.3 Kenmerken rondom de gemeente	18
2.3.1 Het Advocacy Coalition Framework	18
2.3.2 De typen integratieproblemen	20
2.3.3 Politieke kleur gemeenteraad en College van B&W	21
2.3.4 Invloed van migrantengroeperingen	21
2.4 Politieke agendavorming: aandacht voor het integratieprobleem	22
2.4.1 Het Barrièremodel	23
2.4.2 Het Stromenmodel	24
2.5 Conclusie	26
3 Methodologische verantwoording	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Onderzoeksstrategie	28
3.3 Onderzoeksmateriaal en -techniek	30
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	32
3.5 Operationalisering Conceptueel Model	33
3.6 Conclusie	34
4 De kenmerken van de 12 gemeenten	35
4.1 Het integratiebeleid door de jaren heen	35
4.2 De gemeenschappelijke integratieagenda	36
4.3 Actuele cijfers rondom integratie	38
4.4 De twaalf gemeenten	39
4.4.1 De politieke kleur van de gemeenteraad en het College van B&W	42
4.4.2 De sociaal-economische kenmerken	47
4.4.3 De typen integratieproblemen	50
4.5 Conclusie	52
5 Een kijkje in de <i>integratiekeuken</i> van gemeenten	55
5.1 Doelen van het beleid	55
5.2 Beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid	60
5.3 Netwerk aan actoren	66
5.4 Conclusie	75
5.4.1 Beleidsdoelen	75
5.4.2 Beleidsinstrumenten	75
5.4.3 Beleidsnetwerk	75

5.4.4 Regisseursrollen	76
6 Agendavorming: aandacht voor het integratievraagstuk	79
6.1 Agendavormingsproces: Van wensen tot beleidsimplementatie	79
6.1.1 Conclusies: verloop agendavormingsproces	84
6.1.2 Conclusies: invloed en structuur van migranten	85
6.2 Triggers van het agendavormingsproces	85
6.3 Conclusie	88
7 Conclusie & aanbevelingen	90
7.1 Typen integratiebeleid	90
7.2 De factoren	92
7.3 Samenhang typen integratiebeleid en factoren	95
7.4 Aanbevelingen	97
Bronvermelding	100

1 Inleiding

1.1 Gemeenschappelijk Integratieagenda: *'Datgene wat ons bindt'*

Op 13 november 2007 presenteerde voormalig Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) de Integratienota aan de Tweede Kamer, die in de periode 2007-2011 de hoofdlijnen zou vormen van het integratiebeleid. In deze nota zijn een aantal doelstellingen vastgesteld, waaronder de doelstelling dat in 2012 40% van de gemeenten de handreiking ('Datgene wat ons bindt') ter hand heeft genomen en met behulp van een eigen, lokaal integratiebeleid heeft ontwikkeld. Deze handreiking is opgesteld door een werkgroep van Rijk (VROM, drie leden van directie Inburgering en Integratie), tien gemeenteambtenaren, VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en FORUM (Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling) en biedt een aantal handvatten bij de vormgeving van gemeentelijk integratiebeleid.

Dit gemeenschappelijk beleidskader heeft als voornaamste functie om meer samenhang te creëren tussen de activiteiten van Rijk en gemeenten op de beleidsterreinen waar integratie aan de orde is, zodat gemeenten concrete activiteiten kunnen uitvoeren om de integratie van hun burgers te bevorderen. Binnen deze kaders kunnen de lokale overheden uiteraard zelf bepalen hoe en op welke wijze men de handreiking wil verankeren in concrete beleidsacties. Het Rijk heeft in dit geval de taak de kaders voor het lokale beleid te stellen, wetten te maken en financiële middelen ter beschikking te stellen.

Het rijk ontwerpt programma's om het integratieproces te optimaliseren. Echter de feitelijke realisatie gebeurt op lokaal niveau. Daarentegen is het voor het Rijk van belang om in interactie met lokale en provinciale partijen te achterhalen wat lokaal werkt en wat niet en waar de lokale partners noodzaak op lokaal integratiebeleid inzien. Dientengevolge kan het Rijk in het vervolg bij het ontwerpen van dergelijk beleid hier rekening mee houden.

De wisselwerking (het "halen" & "brengen") van het Rijk met gemeenten, provincies en andere betrokken partijen vindt plaats via regionale bijeenkomsten, waarin de partijen vanuit hun eigen rol zoeken naar effectiviteit en meerwaarde om zo de gemeenschappelijke integratieagenda up-to-date te kunnen houden.

De gemeenschappelijke integratieagenda 'Datgene wat ons bindt' bestaat uit twee delen:

- Een deel over de gedeelde visie op hoofdlijnen;
- Een deel met de uitwerking van de visie in ambities, bijdrage rijk en bijdrage gemeenten op de deelterreinen:
 - Inburgering
 - Onderwijs
 - Werk
 - Wonen
 - Sociale integratie
 - Actief burgerschap
 - Emancipatie en participatie van migrantenvrouwen
 - Veiligheid
 - Gezondheid

De voornaamste doelstellingen van de gemeenschappelijke integratieagenda zijn:

- Het onderwerp integratie op de gemeentelijke agenda zetten;
- Een visie ontwikkelen wat betreft gemeentelijke mogelijkheden voor het integratiebeleid;
- Stimuleren van integraal integratiebeleid op lokaal niveau;
- Afstemming in beleid tussen rijk en gemeenten.

Integratie wordt in de handreiking gedefinieerd als een wederzijds proces. Van migranten mag worden verwacht dat zij meedoen, dat zij hun best doen om deelgenoot te worden van de Nederlandse samenleving, dat zij de competenties verwerven die in deze samenleving nodig zijn. Van de ontvangende samenleving mag verwacht worden dat zij 'nieuwkomers' kansen geeft om mee te doen, en voor hen ruimte schept.

1.2 Recente ontwikkelingen

Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer op 17 december 2008¹ heeft Minister Van der Laan aangegeven dat zijn insteek is om meerdere gemeenten (niet enkel 40%) vanuit de GIA methodiek een integratiebeleid op te laten stellen. Met dit gegeven wordt vanuit het Ministerie getracht om ook kleine gemeenten te benaderen en hiermee alsmede het bereik van GIA te vergroten. Uit een recent inventarisatie van de directie Inburgering en Integratie blijkt dat begin 2009 10-15 % van de gemeenten de GIA- methodiek omarmen.

Bovendien kunnen we constateren dat de laatste jaren kleine gemeenten steeds meer in de schijnwerpers komen te staan van de media aandacht door lokale incidenten. Ook blijkt uit de visie van VNG dat kleine gemeenten steeds meer te maken hebben met racisme en discriminatie. Enkele voorbeelden van dergelijke uitlatingen was de brand in de islamitische basisschool Bedir in Uden². Het Liberiaanse gezin dat na jarenlange intimidatie en discriminatie door hangjongeren uit Waspik is gevlucht. Dit was een opmerkelijk voorval, vanwege het feit dat verschillende instanties vele malen over het probleem hadden vergaderd, maar intussen was er niemand die optrad. In het geval van Waspik is achteraf geconstateerd, dat de politie wel degelijk serieus had moeten ingaan op de klachten wegens racisme. Het is dus juist belangrijk dat bij dergelijke incidenten het lokaal bestuur een structureel beleid voorhand heeft om in deze gevallen de regie op zich te nemen³.

Ook is toenemend rechts-radicalisme onder jongeren op scholen één van de belangrijkste ontwikkelingen in Nederland. In een uitzending van NPS Premtime (2 april 2008) ging Prem in gesprek met leerlingen die zich zelf overtuigd "Nationaal Socialist" noemden. Vaak heeft het te maken met het feit dat leerlingen uit kleinere gemeenten pas in een later stadium van hun schoolcarrière in aanraking komen met jongeren uit migrantengroepen. Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat in een aantal plattelandsgebieden sprake is van 'keukentafelracisme'. Met deze term wordt

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 268, nr. 14, KST127778:22

² www.nrc.nl/dossiers/moslimterreur/maatschappelijke_onrust_reactie/article1629139.ece/Brand_school_Uden_jonger_en_verdacht

³ VNG rapport, 21 mei 2008. *Verslag conferentie Aanpak racisme*, p. 22

uitgedrukt dat veel inwoners negatieve beelden hebben bij medeburgers die een andere culturele achtergrond hebben. In de meeste gevallen gaat het om brave mensen die heel negatief oordelen over mensen van een andere culturele achtergrond en met een andere huidskleur, waar ze vaak nooit contact mee hebben gehad. Deze negatieve beelden worden als het ware aan de keukentafel doorgegeven aan de kinderen.

Deze maatschappelijke incidenten wilt het Ministerie voor zijn door ook in kleine gemeenten het onderwerp integratie op de gemeentelijke agenda te zetten. Op deze manier kan tevens de doelstelling opgenomen in de integratienota 2007-2011 om in 2012 40% van de gemeenten de handreiking 'Datgene wat ons bindt' door te laten voeren te bevorderen naar een hoger percentage (het liefst 100%).

1.3 Lokaal integratiebeleid: Top-down vs. Bottom-up

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Enerzijds betekent dit dat een deel van het beleid en de bevoegdheden van het rijk door lagere overheidsorganen wordt uitgeoefend (Woerdman, 1999:87). Anderzijds behoudt één centrale overheid de bevoegdheid het beleid van lagere overheden te wijzigen. Deze twee aspecten worden verhelderd aan de hand van de twee begrippen autonomie en medebewind. Autonomie is het zelfstandig regelen en besturen van de eigen aangelegenheden (art. 124 Grondwet). Door middel van autonomie kunnen lagere overheden inspelen op plaatselijke omstandigheden en wensen. Daarentegen is medebewind de verplichting van lagere overheden om mee te werken aan de uitvoering van besluiten van hogere overheden. Medebewind voorkomt dat burgers in verschillende gemeenten ongelijk worden behandeld.

Al met al levert dit een spanning in de verhoudingen tussen de centrale overheid en de gemeenten. Enerzijds wordt op een top down manier richtlijnen en kaders van beleid toegeschreven aan lokale overheden. In het geval van het Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie door middel van de handreiking 'Datgene wat ons bindt'. Maar wel met het besef dat het rijk de randvoorwaarden voor integratie schept, maar het feitelijk op lokaal niveau zijn beslag krijgt: in de buurt, op school, op de arbeidsplek, etc. Anderzijds kunnen gemeenten een eigen accent leggen op dit beleid door eigen invulling of in het ernstigste geval afzien van het opstellen van door hogere overheden vastgestelde kaders en richtlijnen. Gemeenten kunnen de GIA zelf toepassen naar eigen voorkeur en toegespitst op lokale situatie. Het is geen dictaat of afspraak om het integratiebeleid langs deze lijnen in te richten, maar slechts een hulp die beoogt verbinding te bewerkstelligen en ideeën uit te wisselen.

Bij de uitrol van GIA is de algehele regie voor bijvoorbeeld de themabijeenkomsten in de regio's in handen van FORUM. Deze organisatie beheert een website met informatie over de verdere ontwikkeling van de GIA en een help desk voor gemeenten die vragen hebben over de agenda. Op deze wijze is het mogelijk om via een dergelijk overkoepelend orgaan de communicatielijnen tussen het rijk en gemeenten kort te houden.

In dit onderzoek zal tevens gelet worden op deze verhoudingen bij het verkrijgen van inzicht omtrent het integratiebeleid in kleine gemeenten.

In de meeste gevallen worden integratieproblemen gezien als aangelegenheden die alleen in grote steden voordoen, waar de

migrantenpopulatie tevens groot is. De meeste onderzoeken op het gebied van integratie zijn wederom enkel toegespitst op de problematiek in grote steden. Maar gezien de recente ontwikkelingen, die in § 1.2 zijn weergegeven blijkt dat ook in kleinere steden op het gebied van integratie problemen kunnen heersen. Voor het Ministerie van VROM, directie Inburgering & Integratie is het daarom van belang om middels dit onderzoek te achterhalen hoe het integratiebeleid in de onderzochte gemeenten is vormgegeven en welke factoren veelal van invloed zijn. Hebben deze gemeenten inderdaad te maken met integratieproblemen? Indien deze gemeenten met integratieproblemen te maken hebben, met welke soort problemen hebben deze gemeenten dan te kampen? Daarnaast is het van belang om te achterhalen welke redenen de gemeenten aangeven bij het wel of niet opstellen van integratiebeleid. Met deze gegevens kan de directie Inburgering & Integratie mogelijkwijs bij het opstellen van landelijke kaders rekening kunnen houden met de beleidshuishouding van kleine gemeenten en dientengevolge de bedeling van de "Gemeenschappelijke integratieagenda" kunnen verbreden.

1.4 De staat van integratiebeleid in kleine gemeenten anno 2009

In samenwerking met de regionale CMO's (platform van provinciale welzijnsinstellingen) heeft de directie Inburgering en Integratie, afdeling Coördinatie & Externe Relaties 12 kleine gemeenten benoemd, die onder de loep moeten worden genomen. Deze 12 gemeenten dienen als pilot-gemeenten en vormen een aanknopingspunt om mogelijk in de toekomst de uiteindelijke kaders en richtlijnen voor alle kleine gemeenten in Nederland te kunnen opstellen. Dit ten gunste van de doelstelling dat voortvloeit uit de Integratienota 2007-2011: In 2012 40% van de gemeenten vanuit de GIA methodiek te laten werken.

De centrale doelstelling van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan directie Inburgering & Integratie over de werkbaarheid/ inzetbaarheid van de huidige GIA in 12 kleine gemeenten door een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren veelal van invloed zijn op dit proces.

Ondanks het vrijblijvende karakter van het document 'Datgene wat ons bindt' is het belangrijk om als Ministerie de actuele wensen en behoeften van gemeenten bij toekomstig beleid in overweging te nemen. Daarom is het belangrijk om met dit onderzoek in kaart te brengen hoe het migrantenproblematiek in dit twaalfal kleine gemeenten eruit ziet en of deze gemeenten überhaupt een beeld hebben van hun migrantenpopulatie. Tevens is het van belang om te achterhalen in hoeverre deze gemeenten een structureel integratiebeleid hebben opgesteld en hoe de contacten lopen met de migranten(organisaties).

Door 12 kleine gemeenten (pilot-gemeenten) te bezoeken kunnen we ter plaatse inventariseren met welke knelpunten deze gemeenten te kampen hebben en achterhalen vanuit welk insteek deze gemeenten kijken naar het integratieproces. Op deze manier kan op een systematische wijze de behoeften en knelpunten van deze kleine gemeenten en de 7 regio's in kaart worden gebracht. De 7 regio's zijn door de afdeling als volgt ingedeeld:

Regio 1: Groningen (*Hoogezand-Sappemeer*), Friesland (*Heerenveen*) en Drenthe (*Meppel*)

Regio 2: Flevoland (*Dronten*) en Utrecht (*IJsselstein*)

Regio 3: Overijssel (*Rijssen-Holten*) en Gelderland (*Culemborg*)

Regio 4: Noord-Brabant (*Gilze en Rijen*) en Zeeland (*Goes*)

Regio 5: Limburg (*Helden*)

Regio 6: Noord-Holland (*Weesp*)

Regio 7: Zuid-Holland (*Albrandswaard*)

De gemeenten die in dit kader onderzocht zullen worden zijn tevens hier boven vermeld. Het inwonersaantal per gemeente bedraagt < 40.000 en hebben een niet-westerse migranten percentage van circa 5-12%.

Vanuit dit vertrekpunt kan er verder gekeken worden hoe deze gemeenten aan te moedigen de GIA methodiek alsnog te omarmen/ hanteren. Hierdoor kan er een mogelijkheid bestaan om in de toekomst nieuwe kaders/ richtlijnen te formuleren om kleine gemeenten handvatten te bieden bij het opstellen van een integratiebeleid.

1.5 Probleemstelling

Het is wenselijk dit onderzoek een houvast te bieden door een centrale vraagstelling op te stellen en van dit punt van uitgang het onderwerp verder uit te diepen. Om het hierboven geschetste model uit te kunnen rollen worden de volgende hoofdvraag en deelvragen geformuleerd:

Hoofdvraag

Hoe ziet het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten er uit en welke factoren zijn veelal van invloed op de uitwerking van het beleid?

Deelvragen

Ten behoeve van het beantwoorden van deze centrale vraag, moeten de volgende subvragen worden beantwoord:

1. Welke typen beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en beleidsnetwerk zijn dominant in het integratiebeleid van deze gemeenten?

Om te kunnen achterhalen of de onderzochte kleine gemeenten een integratiebeleid hebben is het van belang om te weten te komen vanuit welke beleidsdoelstellingen de gemeenten het integratiedossier benaderen. Hierbij kan een theorie, waarbij verschillende beleidsdoelen wordt weergegeven, toegepast worden. Daarnaast zal de beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid en het type beleidsnetwerk in zekere mate een inzicht kunnen bieden in de vormgeving van het beleid.

2. Welke factoren zijn van invloed op de inhoud van het integratiebeleid in deze gemeenten?

In dit onderzoek is gekozen om te achterhalen met welke typen integratieproblemen de gemeenten te maken hebben, de politieke kleur van de gemeenteraad en het College van B&W en de invloed van migranten.

Veronderstelt kan worden dat deze factoren van invloed kunnen zijn op het proces.

3. Op welke wijze komt het integratievraagstuk op de gemeentelijke agenda van deze gemeenten?

Een ander belangrijk factor dat van invloed kan zijn is het agendavormingsproces. Belangrijk is te achterhalen welke actoren, door welke triggers het integratievraagstuk op de agenda hebben weten te zetten. Het barrière- en stromenmodel zouden hierover uitsluitsel kunnen geven.

4. Welke beleidsmatige en maatschappelijke knelpunten op het terrein van integratie zijn waarneembaar in deze gemeenten?

Gezien het feit dat het Ministerie zich vooral richt op grote steden is het van belang middels dit onderzoek te achterhalen met welke knelpunten de gemeenten te maken hebben bij het opstellen van integratiebeleid.

5. Welke eventuele richtlijnen/ kaders kunnen worden op- of bijgesteld om een structureel gemeenschappelijk integratiebeleid in deze gemeenten op te stellen en dientengevolge de implementatie van de GIA methodiek te vergroten?

Het probleem dat het Ministerie in mindere mate zicht heeft op het integratievraagstuk van kleine gemeenten zal middels de gegevens van dit onderzoek mogelijk worden opgehelderd. Daarbij kan aan het licht komen op welke punten het Ministerie de kleine gemeenten extra hulp kan bieden.

1.6 Leeswijzer

Deze hoofd- en deelvragen zullen gestalte krijgen door in hoofdstuk 2 allereerst de theoretische inzichten te bespreken, die gebruikt zullen worden bij het beschrijven van de beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en het beleidsnetwerk. Tevens wordt in dit hoofdstuk het Advocacy Coalition Model van Sabatier beschreven, dat wordt gebruikt voor het behandelen van de factoren: type integratieproblemen, de politieke kleur van het gemeentebestuur en de invloed van migranten. Het agendavormingsproces van de gemeenten wordt beschreven met behulp van het barrière- en stromenmodel. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt het conceptueel model van dit onderzoek gepresenteerd.

In hoofdstuk 3 zal verantwoord worden welke typen onderzoeksstrategie, -methode(n) en -techniek(en) is toegepast. Ook zal in dit hoofdstuk de kernconcepten geoperationaliseerd worden, zodat deze begrippen toe te passen (meetbaar) zijn in dit onderzoek.

De hoofdstukken 4 t/m 6 vormen de analyse gedeelte van dit onderzoek. In hoofdstuk 4 zal beschreven worden welke typen integratieproblemen waarneembaar zijn in de twaalf gemeenten, welke politieke kleur de gemeentebesturen hebben en op welke wijze de migranten invloed hebben op het beleid.

Hoofdstuk 5 zal uitsluitend bieden over hoe het integratiebeleid van de gemeenten is vormgegeven aan de hand van beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en het beleidsnetwerk. De wijze waarop het integratievraagstuk op de gemeentelijke agenda's werden gebracht zal behandeld worden in het laatste hoofdstuk van het analyse deel. Tot slot kan uiteindelijk in het laatste hoofdstuk de deelvragen worden beantwoord en kan de hoofdvraag van conclusies en een beantwoording worden voorzien. Tevens worden aanbevelingen voor de praktijk gedaan die antwoord bieden op de vraag hoe de implementatie van de GIA methodiek is te vergroten.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een aantal theorieën besproken, dat zal helpen bij het categoriseren van de verzamelde feiten in de twaalf kleine gemeenten. Deze theorieën kunnen helpen bij het uitschrijven van hoe het integratiebeleid in deze kleine gemeenten er uitziet en waarom de ene kleine gemeente wel en de andere kleine gemeente geen integratiebeleid opstelt.

Dit hoofdstuk bestaat uit vier onderdelen. In de eerste deel (§ 2.1) wordt de verhouding tussen het Rijk en gemeenten uitgelicht. De handreiking “Datgene wat ons bindt” is een rijksdocument dat methodiek uitschrijft voor het effectief opstellen van integratiebeleid. Dit document heeft een vrijblijvend karakter, dat gemeenten niet verplicht een integratienota op te stellen. Deze situatie maakt het interessant om dieper in te gaan op het onderwerp decentralisatie. Hiermee kan achterhaald worden welke invloed dit proces heeft op de verhouding tussen het Rijk en gemeenten. Met name welk invloed decentralisatie heeft bij het maken van integratiebeleid in de kleine gemeenten.

De inhoudelijke kenmerken, die in § 2.2 worden besproken, helpen bij het beschrijven van hoe het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten eruitziet. Hierbij wordt gekeken naar typen beleidsdoelen van gemeenten (§ 2.2.1), de beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid (§ 2.2.2) en naar de actoren die betrokken zijn in het beleid (§ 2.2.3).

In deel drie (§ 2.3) van dit hoofdstuk komen kenmerken ter sprake die min of meer ‘vast’ staan. Deze aspecten die per kleine gemeente beschreven zal worden zijn de objectieve integratieproblemen (§ 2.3.1), de politieke kleur van de gemeenteraad en College van B&W (§ 2.3.2) en de aard van de invloed van migrantengroeperingen (§ 2.3.3). Aannemelijk is dat deze kenmerken van invloed zijn op het feit hoe het integratiebeleid inhoudelijk in een kleine gemeente eruitziet.

Ten slotte zal in § 2.4 het barrièremodel en het stromenmodel de revue passeren. Deze modellen bieden een handreiking bij het beschrijven van hoe het agendavormingsproces in de afzonderlijke kleine gemeenten tot stand is gekomen.

2.1 Dilemma tussen centralisatie en decentralisatie

De gemeenschappelijke integratieagenda genaamd “Datgene wat ons bindt” van het Ministerie van Wonen Wijken en Integratie is voornamelijk tot stand gekomen om een verbinding te vormen tussen landelijk en lokaal integratiebeleid. De agenda is een voortvloeisel van de Integratienota van de kabinetsperiode 2007-2011. In de voorgaande jaren is gebleken dat verschillende organisaties, waaronder het Rijk, gemeenten, VNG e.a., verschillende visies hanteerden. De visie van de gemeenschappelijke integratieagenda is tot stand gekomen door de integratievisies van meerdere actoren te bundelen tot één integratievisie. De agenda heeft mede ten doel meer samen te werken met gemeenten, dientengevolge de kloof tussen het Rijk en gemeenten te overbruggen.

De kloof ontstaat merendeels door het feit dat integratie in de kern een autonoom proces is. Het autonome karakter is af te leiden uit het feit dat een gemeente de bevoegdheid heeft haar eigen huishouding te besturen en te

regelen. Dit noemt men de gemeentelijke autonomie. In de praktijk blijkt de onafhankelijkheid van gemeenten in vele gevallen geringer te zijn dan de wet heeft toegeschreven. De centrale overheid ging, met het ontstaan van de verzorgingsstaat, steeds meer zaken landelijk regelen en de gemeenten kregen een taak in de uitvoering van dat beleid (Ramkema, 2007:10). Deze taken van de gemeenten vallen onder het begrip medebewind: de uitoefening van taken die door het Rijk aan de gemeente zijn opgelegd.

Eenzijds heeft decentralisatie ertoe geleid dat gemeenten in belangrijke mate zelf invulling willen geven aan het integratiebeleid, op basis van de lokale politieke keuzes en de concrete integratievraagstukken die zich aldaar voordoen. Anderzijds beseffen gemeenten dat voor een doeltreffend integratiebeleid rijkssturing op dit terrein nodig blijft (Datgene wat ons bindt, 2009:5). In met name kleine gemeenten hebben beleidsmedewerkers meerdere portefeuilles onder hun hoede. Mogelijk speelt de financiële huishouding en de taken die middels decentralisatie onder de hoede van de gemeente zijn gekomen een rol of de gemeente een integratiebeleid ontwerpt. Natuurlijk zal middels dit onderzoek aan de hand van een aantal variabelen, die vanaf § 2.2 worden besproken, gekeken worden hoe het ontwerpproces van integratiebeleid in kleine gemeenten plaatsvindt.

De keuze voor decentralisatie van bevoegdheden aan gemeenten dateert gedeeltelijk uit het jaar 1980. In een recenter stuk, genaamd *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* (januari, 2005), wordt de verhouding Rijk - gemeenten heroverwogen. In de volgende paragraaf zal de verhouding centralisatie - decentralisatie worden beschreven.

2.1.1 Decentralisatienota 1980

In 1980 verscheen de Decentralisatienota (o.l.v. Minister Wiegel van Binnenlandse Zaken), die het begin vormde van het huidige decentralisatiebeleid. De regering onderschreef argumenten vóór decentralisatie en centralisatie. Deze argumenten vormen tot op heden als belangrijke leidraad in het decentralisatievraagstuk. De argumenten *pro* decentralisatie zijn:

- Ter wille van de democratie moet het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers worden gebracht;
- De centrale overheid heeft een sterke neiging tot overregulering;
- De toegankelijkheid van het lokaal bestuur is groter;
- Beleidsvoering op een kleinere schaal is efficiënter;
- Beleidsvoering op een kleinere schaal is effectiever door grotere informatie over de doelgroep;
- De centrale overheid is reeds overbelast (Derksen, 2001:235).

Daarentegen onderschreef dezelfde regering de volgende argumenten *pro* centralisatie:

- De wenselijkheid van uniformiteit van beleid;
- Bij problemen van een nationale of internationale reikwijdte;
- Vanwege de noodzaak van macro-economische beheersing;
- Gelijkheid van burgers vraagt om gelijke behandeling;
- Efficiëntere beleidsvoering op een grotere schaal;

- In het kader van rechtsbescherming is er altijd behoefte aan een beroepsinstantie op een hoger niveau (ook als gemeente het beleid uitvoert) (Derksen, 2001:235-236).

Uit deze tweedeling wordt duidelijk dat voor elke taak afzonderlijk moet worden bepaald of centralisatie dan wel decentralisatie voor de effectiviteit en de efficiëntie (democratie en beheersbaarheid) van het bestuur het meest aangewezen is.

Gemeenten krijgen met decentralisatie soms wel veel taken bij, terwijl de winst aan beleidsvrijheid vaak gering is. Bestuurders zijn achteraf wel eens teleurgesteld over de uiteindelijke beleidsvrijheid die de gemeenten wordt gelaten, zeker in vergelijking met hetgeen men aanvankelijk had gehoopt (Derksen, 2001:239,241).

Bovendien gaat naast decentralisatie het proces van centralisatie nog altijd verder. De gemeentelijke beleidsvrijheid op bepaalde beleidsterreinen wordt steeds verder ingeperkt (soms openlijk, soms verholen). Tevens laat het vertrouwen van de rijksoverheid over de uitvoering van medebewindstaken te wensen over. In de meeste gevallen wenst het Rijk na decentralisatie het gemeentelijk beleid jaarlijks te controleren d.m.v. monitoring (Derksen, 2001:240).

2.1.2 De Code Interbestuurlijke Verhoudingen

In een recent stuk, de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* (januari, 2005), bevestigen en moderniseren de bestuurslagen (het kabinet namens het rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) namens de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) namens de gemeenten) de omgangsregels tussen de overheden ten aanzien van interbestuurlijke en financiële verhoudingen. De Code is gebaseerd op drie uitgangspunten: probleemgericht werken (uitgaan van maatschappelijke vraagstukken), een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken en beleidsvrijheid voor decentrale overheden (CIV, 2005:6). De Code Interbestuurlijke Verhoudingen biedt de grondslag voor een overheid die zichzelf organiseert om de problemen van de Nederlandse samenleving soepel en vastberaden het hoofd te bieden. Een geoliede verhouding tussen de verschillende overheden is daarvoor essentieel. Overheden behouden hun eigen verantwoordelijkheden en zien die scherper afgebakend, maar stemmen hun doelstellingen op elkaar af (CIV, 2005:15). In principe ligt de doelstelling van de gemeenschappelijke integratieagenda "Datgene wat ons bindt" in de lijn van de hier boven beschreven doelstelling van de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Gemeenten behouden de eigen verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid bij het maken van integratiebeleid. Echter benadrukt de gemeenschappelijke integratieagenda, net als de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, dat overheden op het terrein van integratiebeleid de visies en doelstellingen beter op elkaar kunnen afstemmen om zo de kloof tussen het Rijk en overige bestuurslagen te verkleinen. Een slechte interbestuurlijke verhouding kan er toe leiden dat taken soms gebrekkig uitgevoerd worden, of juist dubbel, of zelfs helemaal niet. Soms zijn ambtenaren van verschillende overheden onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten.

Met de gemeenschappelijke integratieagenda poogt het Ministerie overheden

te informeren over beleidsvoornemens op het terrein van integratie, zodat gemeenten haar beleid desgewenst tijdig kan aanpassen.

In verhouding tot grote gemeenten hebben kleine gemeenten meestal niet voldoende capaciteiten om bijvoorbeeld op de hoogte te zijn van de activiteiten van de andere bestuurslagen. Vaak gaat dit gepaard met het feit dat kleine gemeenten niet over voldoende financiële middelen beschikken om het integratievraagstuk te omarmen. In de meeste gevallen heeft tevens een beleidsmedewerker van een kleine gemeente meerdere dossiers onder zijn hoede, hierdoor kan integratiebeleid op een laag pitje worden gezet.

2.2 Inhoud van het integratiebeleid

Naast de vraag of een kleine gemeente integratiebeleid heeft, is de volgende stap in dit onderzoek het achterhalen van hoe het integratiebeleid in de twaalf afzonderlijke gemeenten is vormgegeven. De inhoudelijke kenmerken die in deze paragraaf worden besproken geven antwoord op de vraag hoe het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten eruitziet. Hierbij wordt gekeken naar de typen beleidsdoelen van gemeenten (§ 2.2.1), de beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid (§ 2.2.2) en naar de actoren die betrokken zijn op dit beleidsterrein (§ 2.2.3).

2.2.1 Doelen van het beleid

Verschillen tussen typen beleid kunnen gevolgen hebben voor het verloop van het uiteindelijke beleidsontwerp. Het type beleid waarop voortgeborduurd wordt, heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de keuze van sturing in beleidsinstrumenten. Bij het beschrijven van typen van beleid wordt het onderscheid van Lowi (1972) gebruikt. Deze indeling past bij het integratievraagstuk (politiek gevoelig onderwerp), omdat deze tracht het politieke karakter van bepaalde soorten beleid te illustreren (Bekkers, 2007:24). Volgens Lowi (1972) kan een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende typen van beleid:

1. **explorerend beleid** is in feite beleid dat partijen mobiliseren om mee te denken over bijvoorbeeld de gewenste ontwikkeling en noodzakelijke verandering van een bepaald stelsel, zonder dat de doelstellingen van het te voeren beleid al bekend zijn (Bekkers, 2007:24). Het organiseren van een brainstorm-bijeenkomst met verschillende relevante actoren om meer allochtone vrijwilligers aan te wenden is een goed voorbeeld van explorerend beleid op het terrein van integratie. Met deze doelstelling probeert de gemeente op een bottom-up manier het integratiebeleid op te stellen.
2. **verdelend beleid** is het verlenen van gunsten aan een bepaalde, specifieke groep (Van Hoesel, 2005: 55). Indien een gemeente verdelend beleid prioriteert, betekent dit dat de gemeente doelgroepenbeleid ten doel stelt. Een duidelijk voorbeeld van een verdelend beleid op het terrein van integratie is de toekenning van budgetten aan peuterspeelzalen om het aantal allochtone peuters dat de peuterspeelzaal bezoekt te verhogen (Bekkers, 2007:24). Hierbij gaat het dus om doelgroepenbeleid.

3. **herverdelend beleid** is gericht op het herschikken of corrigeren van welvaart, eigendom, rechten of andere waardevolle zaken tussen verschillende groepen in de samenleving. Voorbeelden van herverdelend beleid zijn sociale zekerheidsregelingen, hulp aan scholen in achterstandswijken of de gelden die in het kader van het grotestedenbeleid aan de grote steden worden toegekend (Van Hoesel, 2005:56). Hulp aan zwarte scholen in achterstandswijken is een duidelijk voorbeeld van herverdelend beleid op het gebied van integratie. Samengevat kunnen we zeggen dat indien de gemeente herverdelend beleid ten doel stelt, de gemeente over de gehele linie voornamelijk sociaal-economische achterstanden probeert weg te werken.
4. **regulerend beleid** is beleid dat is gericht op de regulering van private activiteiten. Enerzijds kan dit gaan om het minimaliseren van belemmeringen voor een optimale marktwerking, zoals monopolievorming, prijsafspraken of ondoorzichtigheid van het aanbod. Anderzijds kan regulerend beleid gericht zijn op de bescherming van de samenleving tegen de negatieve effecten van private activiteiten, zoals luchtvervuiling of onveilige producten (Van Hoesel, 2005:56). Voorbeeld van integratiebeleid dat regulerend is, is het dwingend voorschrijven en controleren van inburgeraars. Het is denkbaar dat regulerend beleid met name wordt toegepast, indien de gemeente te kampen heeft met overlast of criminaliteit om de rust en veiligheid in de samenleving te waarborgen. Het inzetten van extra wijkagenten of het instellen van een avondklok zijn voorbeelden, die in deze setting kunnen horen.
5. **faciliterend beleid** is gericht op het ondersteunen van bepaald als wenselijk geachte doelstellingen zonder dat deze doelstellingen dwingend worden opgelegd. Een voorbeeld is het volwasseneducatiebeleid (Bekkers, 2007:25). Op het terrein van integratie is het organiseren van informatieavonden over onderwijs aan allochtone ouders een duidelijk voorbeeld van faciliterend beleid. Het inzetten van dit soort beleid is voornamelijk bedoeld om allochtonen voorzieningen te bieden of deze te vereenvoudigen, om de toegankelijkheid te vergroten.
6. **stimulerend beleid** is gericht op het prikkelen van mensen of organisaties om een bepaald, als gewenst gedrag aan de dag te leggen, waardoor bepaalde waarden die de politiek belangrijk acht te realiseren (Bekkers, 2007:25). De stimulus kan zowel positief (middels subsidie) als negatief (middels heffing of boete) van aard zijn. Een voorbeeld van positief stimulerend beleid op het terrein van integratie is het organiseren van sportactiviteiten voor allochtone jongeren om deze doelgroep tot sporten aan te sporen. Stimulerend beleid is een breed beleidsoort. In deze setting is te verwachten dat de gemeente stimulerend beleid toepast, indien de gemeente de allochtonen wil activeren door middel van verschillende beleidsmaatregelen en daardoor de integratie in de samenleving kan bevorderen.
7. **constituerend beleid** is gericht op het oprichten van instituties en organisaties die bepaalde taken voor hun rekening gaan nemen (Bekkers, 2007:26). Indien een gemeente budgetten ter beschikking

stelt aan allochtone doelgroepen om zelforganisaties op te richten, is dit een duidelijk voorbeeld van constituerend beleid op het terrein van integratie.

Aan de hand van het analyseren van collegeprogramma's, nota's, notities etc. en de gegevens verzameld middels de interviews zal gekeken worden welke van de boven beschreven typen doelen herkenbaar zijn in het gemeentelijk integratiebeleid van de twaalf kleine gemeenten. Een beleidsdoelstelling is een belangrijke kapstok om verder de acties op het terrein van integratie hierop voort te boorduren. Zo is de keuze aan beleidsinstrumenten en hoe de gemeente relevante actoren betreft in het proces, variabelen die beïnvloed kunnen worden door de beleidsdoelstelling van een gemeente.

Tevens kan men doelen van beleid koppelen aan de manier waarop de gemeente op het terrein van integratie de regie voert. Marinelli (2006) beschrijft een viertal regisseursrollen. In figuur 2.1 worden deze typen uitgelicht.

Figuur 2.1 - Regisseursrollen

1. De gemeente is facilitator	2. De gemeente is coördinator
<p>De gemeente staat voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • actief burgerschap • (ontwikkelen van) burgerschapscompetenties • loyaliteit en autonomie <p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Passief burgerschap wordt niet gewaardeerd, de lokale overheid hamert op actief burgerschap. • De gemeente ziet de lokale samenleving als een verzameling van groepen en netwerken. Naast oude structuren en traditionele belangenorganisaties, ontstaan nieuwe verbindingen. De burger moet meepraten en meebeslissen. Nieuwe samenwerkingsverbanden en interactieve processen moeten vorm gaan geven aan andere maatschappelijke verhoudingen. • De lokale overheid heeft toenemende twijfel over de representativiteit van zelforganisaties en gaat actief op zoek naar allochtone sleutelfiguren, die op eigen titel optreden. <p>Visie op integratie: Integratie betekent burgerschap: gedeeld, volwaardig en gelijkwaardig</p>	<p>De gemeente staat voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • actief burgerschap • sociale cohesie • gedeelde verantwoordelijkheid <p>Kenmerken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het parool is actief burgerschap. Van burgers en de civil society (incl. zelforganisaties) wordt verwacht dat ze hun verantwoordelijkheid nemen. • De lokale samenleving ontwikkelt zich tot een transactiesamenleving. Ook voor overheidstaken geldt het profijtbeginsel. Integratie en inburgering worden steeds vaker als doel gesteld. De gemeente verleent subsidie op basis van taken en output, bijvoorbeeld via prestatiecontracten. • Maatschappelijke organisaties moeten in toenemende mate voldoen aan eisen van professionalisering. <p>Visie op integratie: Integratie is vooral sociale cohesie: het versterken van de samenhang binnen de bevolking</p>
3. De gemeente is procesmanager	4. De gemeente is bestuurder
<p>De gemeente staat voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rechten en plichten • individuele vrijheid en eigen verantwoordelijkheid • privatisering en marktwerking <p>Kenmerken:</p>	<p>De gemeente staat voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een dominante overheid • goed leiderschap en competent bestuur • acceptatie van de kloof tussen politiek en burger <p>Kenmerken:</p>

<ul style="list-style-type: none"> • De overheid trekt zich terug: de gemeente beperkt zich tot kerntaken. • De individuele vrijheid draagt bij aan een pluriforme samenleving. De lokale overheid draagt normbesef uit, maar laat waarden vrij. <p>Visie op integratie: Integratie is zelfredzaamheid en onafhankelijkheid. Niemand zou op de eigen gemeenschap hoeven terug te vallen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De inhoudelijke sturing en controle van de gemeente is groot. • De lokale overheid heeft toenemende twijfel over de representativiteit van zelforganisaties. Het geloof in 'emancipatie in eigen kring' is sterk afgenomen. <p>Visie op integratie: Integratie is het bestrijden van achterstanden: sociaal, economisch en cultureel</p>
--	--

(Bron: Marinelli, 2006:11-13)

Gezien bovenstaande tabel kan een relatie worden gelegd tussen de wijze waarop een gemeente haar bestuurs- en regietaken opvat en uitvoert, en de wijze waarop ze het begrip integratie interpreteert (Marinelli, 2006:12). Indien een gemeente haar rol als het faciliteren van burgerinitiatieven opvat, zal ze integratie zien als groei naar burgerschap, een proces van burger worden. De gemeente als coördinator verleent prioriteit aan sociale cohesie in het integratiedossier. Daarentegen zal mogelijk een gemeente in de rol van procesmanager de zelfredzaamheid in het integratieproces benadrukken en de gemeente in de rol van bestuurder (controlerend) de nadruk leggen op de achterstandsbestrijding in het integratiebeleid.

Tevens is het mogelijk de typen beleid die eerder in deze paragraaf zijn beschreven te koppelen aan de regisseursrollen. In figuur 2.2 zal worden aangegeven welke typen beleid op het terrein van integratie mogelijk passen per regisseursrol.

Figuur 2.2 - Koppeling typen beleid en regisseursrollen

1. De gemeente is facilitator	2. De gemeente is coördinator
explorerend beleid faciliterend beleid stimulerend beleid	verdelend beleid herverdelend beleid stimulerend beleid constituerend beleid
3. De gemeente is procesmanager	4. De gemeente is bestuurder
faciliterend beleid stimulerend beleid	herverdelend beleid regulerend beleid stimulerend beleid

Het integratiebeleid van een gemeente als facilitator zal waarschijnlijk componenten bevatten van explorerend, faciliterend en stimulerend beleid. Een gemeente die gekenmerkt kan worden als facilitator hecht waarde aan interactieve besluitvorming (explorerend beleid) in het integratievraagstuk met relevante actoren. Informeren van de doelgroep op verschillende beleidsterreinen is een ander speerpunt (faciliterend beleid). Stimulerend beleid komt in alle vier de typen regisseursrollen voor. Dit feit is mogelijk te verklaren doordat integratiebeleid te allen tijde een beleidsterrein is geweest, waarbij is gepoogd allochtonen middels verschillende vormen van stimulans te adapteren in de samenleving.

De gemeente in de rol als coördinator heeft mogelijk naast stimulerend beleid, ook aspecten van constituerend, verdelend en herverdelend beleid. Met constituerend beleid probeert een gemeente migranten aan te sturen zelforganisaties te starten. Hierdoor zal de 'civil society' van migranten versterken. Een gemeente die kenmerken vertoont van een coördinator zal zich in het integratiebeleid vooral focussen op de versterking van de sociale cohesie. Dientengevolge zal het gemeentebestuur de migranten als specifieke groep middels verdelend en herverdelend beleid doen ondersteunen.

Indien een gemeente in het integratiebeleid als procesmanager functioneert dan zal de focus liggen op vooral faciliterend beleid. Waarbij de gemeente enkel de burgers informeert over de gang van zaken rondom integratiebeleid, vanuit het oogmerk dat burgers zelfredzaam en onafhankelijk zijn.

Tot slot zal een gemeente als bestuurder in het integratiebeleid mogelijk vooral herverdelend en regulerend beleid hanteren. Een dergelijke gemeente focust zich vooral op het wegwerken van sociaal, economische en culturele achterstanden bij migranten. Een gemeente in de regisseursrol als bestuurder is een dominante overheid, waarbij de inhoudelijke sturing en controle groot is. Waarschijnlijk zal in een dergelijke gemeente de mate van regulerend beleid vaker voorkomen.

2.2.2 Beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid

Indien in dit onderzoek gemeenten voorkomen, die een integratiebeleid hebben vormgegeven, is het van belang om aan te geven welke beleidsinstrumenten de gemeenten (gaan) hanteren om het integratiebeleid uit te voeren.

Een beleidsinstrument wordt gezien als een middel dat is gericht op de beïnvloeding van het keuzegedrag van actoren (mensen, organisaties), zodat deze hun gedrag meer aanpassen aan de doelstellingen van het beleid die met de inzet van het instrument worden beoogd (Bekkers, 2007:186). In deze setting worden instrumenten gedefinieerd in termen van de beoogde effectiviteit en efficiency (Bekkers, 2007:186-187). Bij de inzet van beleidsinstrumenten moet tevens gelet worden op het feit dat genoeg draagvlak is voor het beleid. Vandaar dat het belangrijk is om de werking van instrumenten te beschouwen in de context waarin ze worden toegepast en de aan- en afwezigheid van relevante omstandigheden hierin (Bekkers, 2007:187).

Verder is het belangrijk dat instrumenten niet alleen de positie van een actor veranderen, bijvoorbeeld door hem meer rechten of plichten te geven, maar dat ook de afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren door de inzet van een instrument kunnen veranderen (Bekkers, 2007:188). Hiermee wordt het sturingselement van een beleidsinstrument aangeduid.

Ten slotte is de keuze voor een bepaald instrument ook een politiek-ideologische keuze: opvattingen over de gewenste rol en positie van de overheid in relatie tot bijvoorbeeld andere maatschappelijke sectoren, zoals de markt of het maatschappelijk middenveld, bepalen derhalve ook de keuze voor bepaalde instrumenten (Bekkers, 1994; Bekkers, 2007:189). Ook stelt Ringeling (1993) dat de keuze voor bepaalde instrumenten wordt bepaald door de maatschappelijke en politieke wind die waait. Deze laatste redenering

is herkenbaar in het integratiebeleid. De wisselende maatschappelijke en politieke klimaat in Nederland, heeft geresulteerd in verandering in beleidsbenaderingen in het integratievraagstuk.

Van de Doelen (1989) beschrijft een instrumenten typologie, die gekoppeld is aan drie opvattingen over sturing: een juridisch sturingsmodel, een economisch sturingsmodel en een communicatief sturingsmodel. Het juridisch sturingsmodel verwijst naar de zweep (Bekkers, 2007:189). Hiermee wordt gepoogd het gedrag van actoren te veranderen aan de hand van wet- en regelgeving. Het economische sturingsmodel verwijst naar de peen (Bekkers, 2007:190). Met deze instrumenten wordt getracht de te maken keuzen in positieve en in financiële zin (subsidie) te belonen dan wel te bestraffen (heffing) door de kosten en baten die met bepaalde keuzealternatieven samenhangen te veranderen (Bekkers, 2007:190). Het communicatieve sturingsmodel verwijst naar de preek. Met deze instrumenten wordt getracht het gedrag van actoren te beïnvloeden door de informatie en kennispositie van deze actoren te veranderen, waardoor bepaalde keuzealternatieven mogelijk anders worden gewaardeerd (Bekkers, 2007:190). Per model onderscheidt Van der Doelen (1989) verschillende deelaspecten. Deze zijn in tabel 2.3 beschreven.

Figuur 2.3 - Typen beleidsinstrumenten

<i>Sturingsmodel/ Aspect</i>	Juridisch	Economisch	Communicatief
Dirigerend Constituerend	Gebod, verbod Grondwet, staatsrecht	Prijsregulering Infrastructurele werken	Voorlichting Onderwijs, onderzoek
Individueel Algemeen	Vergunning Wet	Heffing Prijsregulering	Advies Massamedia
Beperkend Verruimend	Gebod Verbod	Heffing Subsidie	Propaganda Voorlichting

(Bron: Bekkers, 2007:190)

De beleidsinstrumenten zoals hier boven beschreven kunnen in zekere mate gekoppeld worden aan de doelen van het beleid en de regisseursrollen van gemeenten, die in § 2.2.1 werden besproken.

Gezien de beleidsinstrumenten in bovenstaand tabel is te veronderstellen dat de gemeente in de rol van *facilitator* vooral communicatieve instrumenten zal inzetten. De gemeente stelt dat burgers samen moeten zorgen voor integratie en zal deze visie dan ook promoten via communicatieve instrumenten. Van een gemeente als facilitator is te verwachten dat zij een van de volgende beleidstypen hanteert: explorerend beleid, faciliterend beleid en stimulerend beleid. Gezien de beleidstypen, passen deze bij het uitvoeren van communicatieve instrumenten.

De *coördinerende* gemeente zal zowel economische als communicatieve instrumenten inzetten, omdat de gemeente samen met burgers werken aan het integratieproces. In dit geval zal de gemeente zowel middels financiële prikkels als via voorlichting pogen de integratie te bevorderen. Tevens passen de economische en communicatieve instrumenten in zekere mate bij de typen beleid die een gemeente als coördinator kan hanteren: verdelend beleid, herverdelend beleid, stimulerend beleid en constituerend beleid.

De gemeente in de rol als *procesmanager* heeft oog voor het individu en niet voor de civil society (o.a. zelforganisaties) en stelt dat mensen zelf moeten integreren. In deze setting is te verwachten dat deze gemeente vooral

economische beleidsinstrumenten zal inzetten, tevens omdat privatisering en marktwerking belangrijke fundamenteën voor de gemeente zijn.

Van een gemeente in de rol als *bestuurder* kan verwacht worden dat ze vooral juridische sturingsinstrumenten zal hanteren, vanwege het feit dat een dergelijke gemeente vooral als hoofdtaak heeft om achterstanden te bestrijden en in zekere mate controlerend zal opereren.

Bij het inzetten van een economische beleidsinstrument, zoals subsidie, moet tevens in acht worden genomen voor welke doelgroep het budget bestemd is en natuurlijk is de reikwijdte van het instrument zwaarwegend. Gaat het om een buurtfeest met allochtonen en autochtonen gemengd of juist om een moment waarbij vrouwen bij elkaar kunnen komen om samen thee te drinken?

2.2.3 Netwerk aan actoren

Het integratievraagstuk is een complex beleidsterrein, waarin vele actoren met elkaar samenwerken en onderling een afhankelijkheidsrelatie hebben. Het is van belang om de actoren rondom de twaalf gemeenten in dit beleidsterrein in kaart te brengen (Bekkers, 2007:170).

Een beleidsnetwerk kan worden beschreven als een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1994:231).

Bij het maken van een omgevingsanalyse van de gemeenten wordt allereerst bepaald welke *actoren* betrokken zijn in het integratievraagstuk. De actoren vormen de knooppunten in een netwerk, die onderling wederzijds afhankelijk zijn (Klijn & Van Twist, 2000:39). Met afhankelijkheid wordt aangeduid dat de organisaties in een netwerk op elkaar zijn aangewezen, om de middelen (zoals bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen, politieke legitimiteit of de steun van uitvoeringsorganisaties, etc.) te verkrijgen die zij met het oog op de realisatie van hun doeleinden nodig (menen te) hebben (Klijn & Van Twist, 2000:40). Dientengevolge zijn deze actoren gedwongen tot onderlinge interactie. Echter kunnen de posities (afhankelijkheden) van de actoren onderling wijzigen. Het "beleidsnetwerk" (i.c. integratievraagstuk) kan bijvoorbeeld beïnvloed worden door factoren als schaarste op de arbeidsmarkt, een onderzoek naar de stand van integratie, wijziging in politieke percepties, wijzigingen in wet- en regelgeving enzovoort. Actoren handelen in het beleidsnetwerk op basis van hun percepties: de beelden die zij van de werkelijkheid hebben. Naast de percepties, streven actoren naar het realiseren van eigen belangen en doelen d.m.v. strategisch handelen (Klijn & Van Twist, 2000:41). Bij dit handelen kunnen actoren een verborgen agenda hebben: een bepaalde doelstelling of ambitie die ze voor andere actoren onuitgesproken willen houden. Binnen het netwerk gelden tevens *spelregels*, die bepalen wie toegang heeft tot het netwerk en welke actoren met elkaar de interactie kunnen aangaan (Klijn & Van Twist, 2000:41).

De omgevingsanalyse van de twaalf gemeenten zal geschieden door per gemeente de volgende aspecten weer te geven:

1. het organisatiedoel ten aanzien van integratie;

2. de relevante actoren in het netwerk; Het doel van de gemeente t.a.v. integratie bepaalt in grote mate de actoren waarmee de gemeente contact heeft.
3. de afhankelijkheidsrelatie van de gemeente ten opzichte van de actoren; De afhankelijkheidspatruon tussen de gemeente en een actor kan wederzijds afhankelijk, eenzijdig afhankelijk en onafhankelijk zijn (Klijn & Van Twist, 2000:49).
4. interactie tussen gemeente en actoren. In dit gedeelte van de analyse kan worden achterhaald hoe vaak de gemeente contact heeft met de relevante actoren in het integratie beleidsnetwerk. Middels netwerkfiguren en verbindingslijnen kan aangegeven worden of de gemeente met een actor op structurele (onafgebroken lijn) of incidentele (stippellijn) wijze contact heeft.

Uiteindelijk kan aan de hand van deze analyse opmerkelijke verschillen tussen de netwerkomgeving van gemeenten aangetoond worden.

Gezien het feit dat dit onderzoek het integratiedossier enkel vanuit de optiek van de 12 gemeenten beschrijft, zal bij het analyseren van de omgeving van de twaalf gemeenten enkel de gegevens van de gemeenten zelf worden beschreven en de stap, waarbij de percepties van de actoren in kaart wordt gebracht, wordt in deze setting overgeslagen.

2.3 Kenmerken rondom de gemeente

In dit deel van het hoofdstuk komen kenmerken ter sprake die min of meer 'vast' staan bij de gemeenten. Deze aspecten die per kleine gemeente beschreven zal worden zijn de typen integratieproblemen (§ 2.3.2), de politieke kleur van de gemeenteraad en College van B&W (§ 2.3.3) en de invloed van migrantengroeperingen (§ 2.3.4). De kenmerken worden beschreven aan de hand van het 'Advocacy Coalition Framework' van P.A. Sabatier (1988). Sabatier heeft een theorie ontwikkeld waarmee hij probeert het verloop van processen van beleidsverandering te verklaren en begrijpen. De elementen van de beleidsomgeving, die hij in zijn stuk uitschrijft, zullen gebruikt worden voor het beschrijven van de kenmerken. Aannemelijk is dat deze kenmerken van invloed zijn op het feit hoe het integratiebeleid inhoudelijk in een kleine gemeente eruitziet.

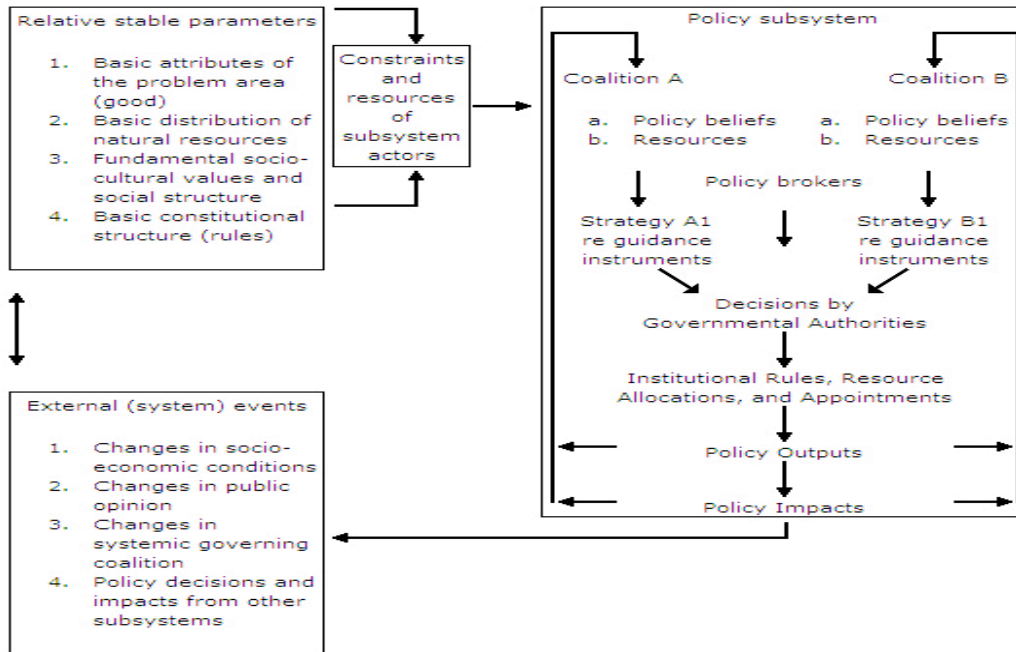
2.3.1 Het Advocacy Coalition Framework

Het feit dat in elke gemeente het integratievraagstuk op een andere manier wordt geproblematiseerd proberen we te verklaren aan de hand van het "Advocacy Coalition Framework van P.A. Sabatier (1988). Deze theorie stelt de interactie tussen verschillende pleitcoalities op een beleidsterrein centraal. Het framework is onder te verdelen in drie belangrijke onderdelen: Het beleidssubstelsysteem ("policy subsystem"), de beleidsvisies van de beleidscoalities ("policy beliefs") en ten slotte de omgeving van het beleidssubstelsysteem, die bestaat uit relatief stabiele parameters en externe gebeurtenissen.

Voorts zal ik enkel ingaan op het onderdeel beleidsomgeving van Sabatier's framework. Dit onderdeel van het model biedt de mogelijkheid kenmerken

zoals de typen van problemen op het terrein van integratie, de politieke kleur van de gemeenteraad en invloed van migranten te omschrijven. Om een duidelijker beeld te schetsen van het kader, wordt in figuur 2.4 het Advocacy Coalition Framework weergegeven.

Figuur 2.4 - Het Advocacy Coalition Framework



Bron: Sabatier en Jenkins-Smith, 1999: 121

Beleidsomgeving

Volgens het model kan beleidsverandering plaatsvinden door processen binnen het beleidssubstelsysteem. Naast deze processen bestaan er externe factoren, die tevens beleidsverandering teweeg kunnen brengen. Deze externe factoren bestaan uit relatief stabiele parameters en externe gebeurtenissen.

Externe gebeurtenissen zijn dynamisch van karakter, dus kunnen dienen als verklaring voor het ontstaan van beleidsverandering. In de tekst van Sabatier worden de volgende dynamische gebeurtenissen achtereenvolgens genoemd:

- veranderingen in sociaal-economische condities en technologie. Hierbij kunnen we denken aan veranderingen in het omgaan met elkaar, de tradities en gewoontes en communicatie- en informatiestromen.
- de publieke opinie.
- de regerende coalitie. Wisseling van leiders of coalities kunnen aanleiding geven tot veranderingen in prioriteiten en beleidskeuzes (Eberg, 1996:111).
- beleidsbeslissingen op andere beleidsterreinen. Wetenschappelijk onderzoek, adviescolleges, consultants, trend-watchers en evaluatoren kunnen de aandacht op een bepaald beleidsprobleem doen versterken of juist verzwakken. (Sabatier, 1988:136,137).

Enkele voorbeelden van externe gebeurtenissen die resulteerden in gewijzigde opvattingen (met name in de publieke opinie) op het terrein van

integratie was de aanslag van 11 september 2001 op de Twin Towers in New York en de moord op Theo van Gogh in 2004.

De relatief stabiele parameters kunnen worden opgevat als min of meer vaststaande randvoorwaarden die geen bron van dynamiek zijn, maar die wel van invloed kunnen zijn op de processen in het subsysteem. Deze parameters hebben betrekking op:

- de basishouding ten aanzien van een beleidsprobleem.
- de sociale structuur van het netwerk van actoren rondom een beleidsprobleem of –aanpak.
- verdeling van de hulpbronnen over deze actoren.
- de kernwaarden die zij koesteren en een aantal fundamentele spelregels die het gedrag en het verkeer tussen de betrokken actoren reguleren (Bekkers, 2007:337).

Sabatier noemt een aantal voorbeelden van deze stabiele parameters: basiskennmerken van het probleem, culturele waarden en sociale structuur, juridische structuur, verdeling van natuurlijke bronnen/middelen (Sabatier, 1988:135,136).

De relatief stabiele parameters die Sabatier in zijn theorie beschrijft zullen in de komende paragrafen gekoppeld worden aan een aantal gemeentekennmerken.

2.3.2 De typen integratieproblemen

Zoals eerder in dit hoofdstuk benoemd, is integratie een autonoom proces. De aard van de integratieproblematiek waarmee gemeenten te kampen hebben kunnen onderling enorm verschillen. Dit gegeven is te illustreren aan de hand van het volgende voorbeeld: de gemeente Emmen kijkt naar het integratievraagstuk vanuit het werkgelegenheidsperspectief, omdat het aandeel van haar niet-westerse allochtone bevolking in vergelijking met de autochtone bevolking meer heeft te kampen met werkloosheid. Daarentegen kijkt de gemeente Venlo naar het integratiedossier vanuit het veiligheidsperspectief. Volgens Hoogerwerf (2003:21) is een beleidsprobleem te omschrijven als een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Echter blijkt uit de hier bovengenoemde voorbeelden dat elke gemeente het integratieprobleem anders omschrijft en hierdoor verschil ontstaat in beleidsimplementaties. Sabatier geeft in zijn model aan dat de basiskennmerken van een beleidsprobleem een relatief stabiele parameter is. Integratieproblemen zijn vaststaande kenmerken van gemeenten, dus kunnen deze onderling enorm verschillen. De typen integratieproblemen zijn tevens afhankelijk (zie figuur 2.4) van verandering in sociaal economische condities, publieke opinie, wisseling van regeringscoalities. In feite wordt door deze veranderingen met een andere bril naar het integratievraagstuk gekeken en dientengevolge kunnen de integratieproblemen ook wijzigen. In de volgende paragraaf zal de politieke kleur van de gemeenteraad en College van B&W als gemeentekennmerk worden behandeld. De typen integratieproblemen hebben invloed op de politieke kleur van het gemeentebestuur. En anderzijds kan de politieke kleur weer invloed hebben op de soort integratieproblemen.

2.3.3 Politieke kleur gemeenteraad en College van B&W

Naast de typen integratieproblemen waarmee een gemeente te maken heeft is mogelijk de politieke kleur van de gemeenteraad en het College van B&W een ander belangrijke variabele. Sabatier geeft in zijn model aan dat de regerende coalitie een dynamische variabele is en invloed heeft op het verdere verloop van een beleidssysteem. De regerende coalitie (i.c. het College van B&W) stelt in het collegeprogramma vast welke kernwaarden zij op het terrein van integratie koesteren en welke beleidskeuzes zij prioriteert. De soort integratieproblemen kan in zekere mate bepaald worden door de politieke kleur van het gemeentebestuur. Voorts heeft dit weer invloed op de manier hoe een gemeente opereert (verdeling van de hulpbronnen over de betrokken actoren) op het terrein van integratie en omspringt met het beleidsnetwerk.

De politieke kleur van de gemeenteraad heeft allereerst invloed op de samenstelling van het College van B&W. Hiernaast bepaalt de leden van een gemeenteraad in grote mate de fundamentele spelregels die het gedrag en het verkeer tussen de betrokken actoren reguleren.

2.3.4 Invloed van migrantengroeperingen

In de meeste gevallen worden allochtonen getypeerd als een gesloten gemeenschap. Belangrijk in dit onderzoek is proberen te achterhalen hoe migrantengroepen zijn georganiseerd. Sabatier geeft in zijn model aan dat de sociale structuur van het netwerk van actoren rondom een beleidsprobleem of –aanpak een stabiele parameter is, maar wel beïnvloed kan worden door wijziging van sociaal-economische conditie, publieke opinie de regerende coalitie etc. De politieke kleur van het gemeentebestuur heeft dus invloed op de wijze hoe migranten zijn georganiseerd. Anderzijds kan verondersteld worden dat hoe beter de manier waarop een migrantenorganisatie is georganiseerd, des te beter de contacten zijn met de gemeente en diens gevolge ook de aard van invloed. Deze invloed van migrantenorganisaties kan gevolgen hebben op de manier hoe het integratiebeleid in een gemeente wordt vormgegeven.

In het beleidsnetwerk fungeert een migrantengroepering als actor. In § 2.2.3 werd reeds aangegeven dat het van belang is om de afhankelijkheidspatroon en de frequentie van het contact tussen de gemeente en een actor te achterhalen.

Het is mogelijk dat migranten georganiseerd zijn via zelforganisaties. Deze organisaties van allochtonen zijn vaak de motor van de civil society in allochtone kringen (Marinelli, 2006:35). Anderzijds is het mogelijk dat allochtonen vertegenwoordigd zijn in algemene maatschappelijke platforms. De aard van de structuur van allochtonen is belangrijk, omdat deze structuren vaak ingang kunnen bieden voor het gemeentebestuur. Belangrijke sleutelfiguren en/ of gemeenteraadsleden met migranten afkomst kunnen tevens belangrijke aanspreekpunten vormen en signalen oppikken die in deze gemeenschappen kunnen leven.

In de volgende paragraaf zal de theorie van het *barrièremodel* & *stromenmodel* uitgebreid beschreven worden. In deze paragraaf wordt

gefocusst op agendavorming bij gemeenten. Deze theorieën bieden een handreiking bij het beschrijven van de processen rondom het integratievraagstuk.

2.4 Politieke agendavorming: aandacht voor het integratieprobleem

Het hoofddoel van dit onderzoek is het achterhalen van het hoe en waarom kleine gemeenten wel of geen integratiebeleid ontwikkelen, bepalen en/ of uitvoeren. Het opstellen van integratiebeleid is mogelijk afhankelijk van verscheidene factoren. In § 2.2 zijn een aantal kenmerken behandeld, die inhoudelijk kunnen bepalen hoe het integratiebeleid in een kleine gemeente uitziet. In § 2.3 zijn aspecten behandeld, die in zekere mate vast staan en invloed kunnen hebben op hoe het integratiebeleid is vormgegeven. In deze paragraaf behandelen we voorts in de volgende paragrafen twee hoofdbenaderingen inzake agendavorming.

Het barrièremodel gaat uit van de wensen en verlangens van burgers en gaat na of en hoe die uiteindelijk vertaald worden in onderwerpen op de beleidsagenda (Van de Graaf & Hoppe, 1989:186). Het stromenmodel veronderstelt juist dat elke organisatie problemen die zij niet aan kan zal willen weren, en omgekeerd problemen die zij wel meent aan te kunnen juist zal willen aantrekken (Van de Graaf & Hoppe, 1989:186). Deze twee benaderingen worden in dit onderzoek besproken om te achterhalen hoe het proces bij het vormgeven van integratiebeleid per gemeente is tot stand gekomen.

Typen agenda's

De maatschappij kent veel problemen en niet al deze problemen krijgen de aandacht van de overheid. Problemen zijn als het ware voortdurend in concurrentie met elkaar om de gerichte aandacht van de overheid te winnen. Bij de vorming van een agenda is het mogelijk dat in een periode een aantal problemen meer aandacht vergen dan andere problemen, die misschien terecht of onterecht minder aandacht krijgen. Van een democratische samenleving mag ondermeer verwacht worden dat alle burgers en groepen van burgers in gelijke mate de gelegenheid hebben hun problemen onder de aandacht van de overheid te brengen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:184). Op de vraag of die gelegenheid bestaat ligt ten grondslag aan de agendavormingstheorie. Voordat we verder ingaan op het proces van agendavorming is het belangrijk te achterhalen welke vormen van agenda's bestaan.

Van de Graaf & Hoppe (1989) onderscheiden drie typen agenda's:

- De beleidsagenda
- De politieke agenda
- De publieke agenda.

De *beleidsagenda* is de lijst van onderwerpen die niet alleen de aandacht van een beleidsactor (bijv. een minister) hebben, maar waarvoor hij ook bezig is maatregelen voor te bereiden of in te voeren (Van de Graaf & Hoppe, 1989:182).

De *politieke agenda* betreft de lijst van onderwerpen die de aandacht van politici en bestuurders hebben (Van de Graaf & Hoppe, 1989:182). De *publieke agenda* is de lijst van onderwerpen die volgens de publieke opinie de

aandacht van politici en bestuurders behoren te hebben (Van de Graaf & Hoppe, 1989:182-183).

2.4.1 Het Barrièremodel

Voordat maatschappelijke behoeften, wensen en problemen middels het proces van beleidsagendavorming op de agenda worden gezet en vervolgens via politieke besluitvorming worden omgezet in feitelijk beleid van de overheid, moeten deze eerst vier barrières passeren (Van der Eijk & Kok, 1975).

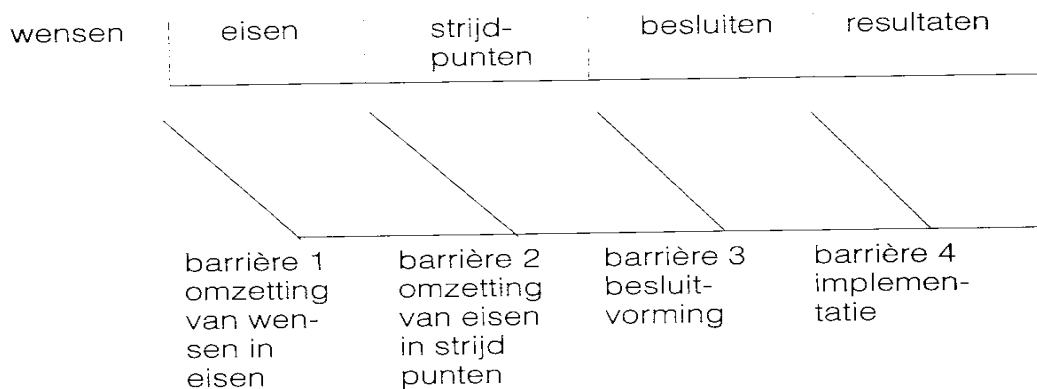
De eerste barrière die zich kan voordoen in het bovengenoemde proces is dat *wensen* soms niet goed vertaald kunnen worden in heldere *eisen* aan de politiek. Wensen kunnen opvattingen, belangen, ideeën etc. zijn (Van de Graaf & Hoppe, 1989:187). Dat kan gebeuren door onvoldoende kennis, maar bijvoorbeeld ook doordat de wensen niet goed verenigbaar lijken met dominante politieke waarden. Andere redenen kunnen zijn: anticipatie op reactie van anderen, of expliciete acties van andere actoren om de omzetting van wensen in eisen te voorkomen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:188).

Een tweede barrière in dit model is het voorkomen van de omzetting van eisen in strijdpunten. In deze fase is het belangrijk dat politiek en beleidsactoren erkennen dat de eisen ook feitelijk onder overheidszorg moeten vallen. Door zich te beroepen op organisatorische problemen, structuur van verantwoordelijkheden, bestaande procedures of praktische problemen kan een besluitnemer aangeven dat de eis voorlopig niet op de agenda van de overheid kan of moet liggen. Heeft een eis deze barrière gepasseerd, dan wordt in het model gesproken van een strijdpunt waarover de politiek zich moet uitspreken en tot een beslissing moet komen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:188). Indien een wens de eerste of tweede barrière niet passeert, spreken we van 'nondecision'.

De derde barrière is die van het besluitvormingsproces. Indien een wens in dit proces als strijdpunt is aangemerkt, betekent dit dat er een beslissing moet vallen. Echter is het mogelijk dat met deze beslissing niet te allen tijde aan de oorspronkelijke wensen en behoeften wordt tegemoet gekomen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:188).

De vierde en laatste barrière wordt gevormd door de implementatie. Figuur 2.5 geeft het barrièremodel visueel weer.

Figuur 2.5 - Het barrièremodel



(Bron: Van de Graaf & Hoppe, 1989:187)

In dit model spelen vijf elementen een belangrijke rol, namelijk: wensen, eisen, strijdpunten, besluitvorming en implementatie. Alvorens de eisen en strijdpunten ten aanzien van integratie door het gemeentebestuur tot besluitvorming en implementatie kan worden verwerkt, behoren de wensen door de civil society en of politiek te worden aangekaart. Dit model biedt de mogelijkheid in dit onderzoek te achterhalen of de wensen ten aanzien van integratiebeleid door de civil society of politiek is aangekaart. Vervolgens kan per kleine gemeente worden beschreven of de wensen überhaupt de vier barrières kunnen overbruggen (of blijft steken). Tevens biedt het model de mogelijkheid die actoren en gebeurtenissen in kaart te brengen, die in het proces als barrière of juist als bevorderend element hebben gefungeerd. Op deze wijze is het mogelijk de knelpunten en succesfactoren in het proces van integratiebeleid te beschrijven. Natuurlijk is het bedenkelijk dat het integratiebeleid wordt ontworpen zonder deze barrières te zijn afgegaan.

2.4.2 Het Stromenmodel

Cohen et al. (1972) beschrijft het tot stand komen van besluitvorming als een proces waarin de stromen van problemen, oplossingen, deelnemers en keuzemomenten als het ware in een vuilnisbak (garbage-can) worden verzameld en elkaar treffen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:196).

Kingdon (1984) ontwikkelt een theorie over agendavormingsprocessen waarin hij voortborduurde op dit 'garbage-can-model'. Met zijn model probeert hij te achterhalen waarom sommige problemen wel en andere geen aandacht krijgen en hoe het komt dat sommige oplossingen niet en andere wel worden uitgekozen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:196)

In zijn model ontstaan drie stromen onafhankelijk van elkaar: een stroom van beleidsproblemen, een stroom van oplossingsalternatieven (ideeën) en een stroom van politieke ontwikkelingen (Edelenbos & Van Twist, 1997:29).

Problemen moeten met elkaar in de strijd om op de politieke agenda te komen of om de eenmaal verkregen politieke aandacht te behouden. Dit vanwege het feit dat niet ieder probleem de aandacht trekt van bestuurders of politici (Edelenbos & Van Twist, 1997:29). Wel kan de politieke aandacht voor een probleem vergroot/ behouden worden door het probleem te illustreren aan de hand van cijfermatige gegevens, of gebruik te maken van politieke symbolen, die inspelen op de onbewuste en emotionele dimensies van een probleem (Edelenbos & Van Twist, 1997:29).

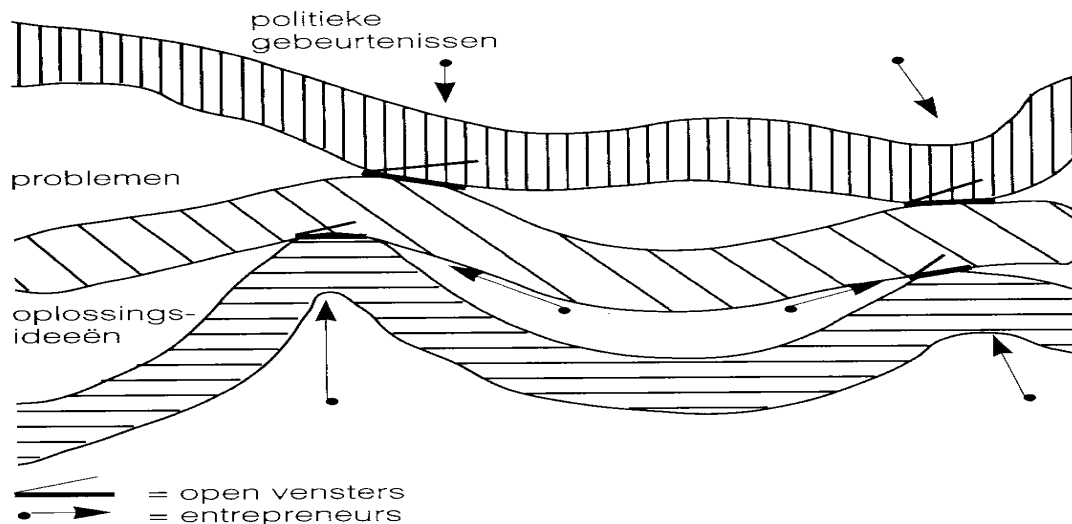
In dit proces moeten oplossingen ook met elkaar concurreren zodat politici en bestuurders gehoor geven. In de afweging van oplossingsalternatieven worden van verschillende kanten oplossingen aangedragen door specialisten, betrokkenen, deskundigen etc. (Van de Graaf & Hoppe, 1989:197).

De stroom van politieke ontwikkelingen maakt mogelijk dat bepaalde problemen en/ of oplossingen draagvlak verkrijgen of juist verliezen (Edelenbos & Van Twist, 1997:30). In deze stroom kunnen we denken aan gebeurtenissen zoals verkiezingen, ambtelijke reorganisaties, veranderingen in de samenstelling van het kabinet, campagnes van pressiegroepen, rampen en de publieke opinie die de aanleiding vormen tot het samenbrengen van de stroom van problemen en oplossingen etc.

Voordat deze stromen op de agenda komen, moeten de stromen bij elkaar komen middels een politiek venster (policy window). Een *policy window* wordt in de meeste gevallen gecreëerd door bepaalde gebeurtenissen die als *ramp* worden aangemerkt. Een dergelijk situatie leidt tot het feit dat een probleem zichtbaarder wordt. Tevens loopt dit uit op de behoefte om een oplossing te koppelen aan het probleem. Deze koppelingen worden voornamelijk bewerkstelligd door 'entrepreneurs': ministers, Kamerleden, partijbestuurders, lobbyisten, etc. Zodra zich een gunstige gelegenheid voordoet (ontluiting van een policy window) staan zij klaar om hun preferenties door te duwen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:197).

Besluitvorming vindt de facto plaats wanneer problemen en oplossingen aan elkaar worden gekoppeld, waarbij niet altijd het probleem leidend is voor de soort koppeling die wordt gemaakt, maar ook het omgekeerde kan plaatsvinden: oplossingen die op zoek gaan naar een probleem (Bekkers, 2007:202).

Figuur 2.6 - Het stromenmodel



(Bron: Van de Graaf & Hoppe, 1989:198)

Het stromenmodel biedt in dit onderzoek de mogelijkheid het proces te beschrijven, met name de ontwikkelingen ('rampen') die ertoe hebben geleid dat problemen, oplossingsideeën en politieke gebeurtenissen op het terrein van integratie aan elkaar werden gekoppeld. Tevens is het benoemen van welke 'entrepreneurs' er voor hebben gezorgd dat de drie stromen werden

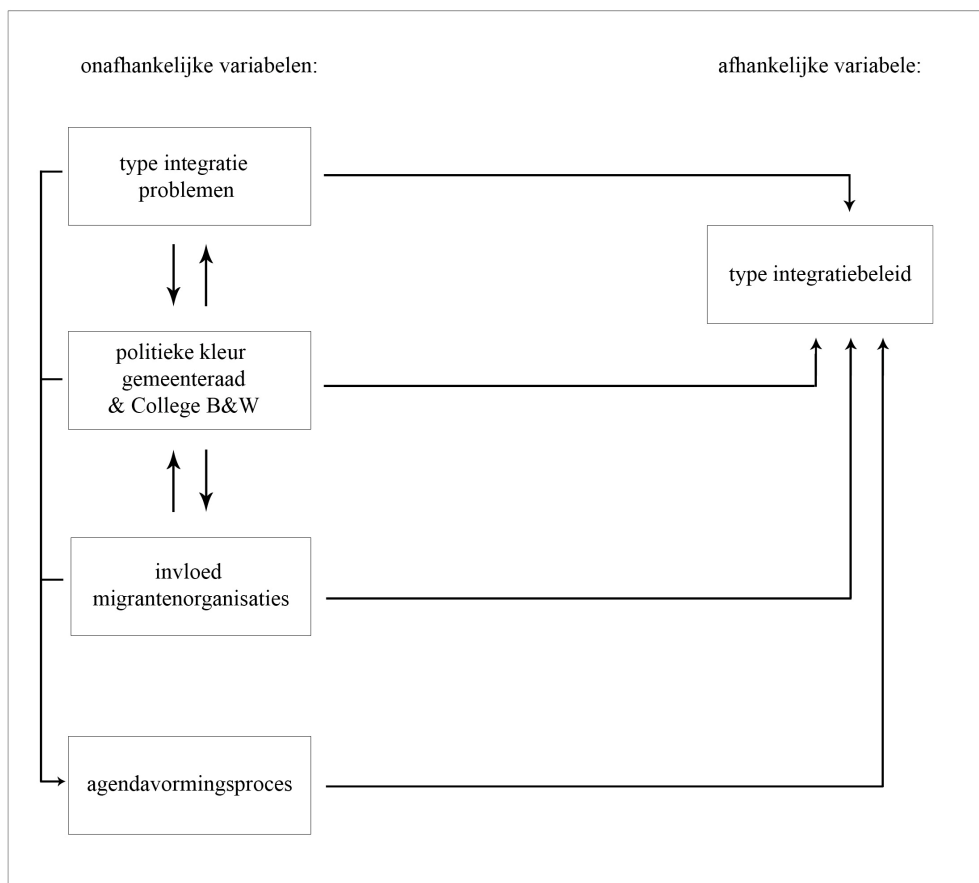
gekoppeld een belangrijk inzicht om te achterhalen. Het in § 2.4.1 beschreven barrièremodel biedt de mogelijkheid om te overzien welke actoren de wensen ten aanzien van integratie willen doordrukken en welke barrières het integratievraagstuk tegenkomt in het proces tot implementatie.

Daarentegen concurreren problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen in het stromenmodel afzonderlijk van elkaar en leiden tot een bepaalde koers in het integratievraagstuk als deze drie stromen bij elkaar worden gebracht middels 'entrepreneurs'.

2.5 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is weergegeven aan de hand van welke theorieën op een duidelijke wijze het integratiebeleid van de twaalf kleine gemeenten kan worden beschreven. Middels een overall-weergave in een schema zal de concepten en verbanden onderling worden verduidelijkt.

Figuur 2.7 - Conceptueel model



De kenmerken van gemeenten en het agendavormingsproces zijn de onafhankelijke variabelen, die invloed hebben op de inhoud van het integratiebeleid. De inhoud van het integratiebeleid is in dit geval de afhankelijke variabele. Gezien het conceptueel model probeert dit onderzoek het causale verband tussen de afhankelijke (inhoud en type integratiebeleid) en onafhankelijke (kenmerken gemeente en het agendavormingsproces) variabele uit te vinden.

Uit het conceptueel model blijkt dat de drie factoren: problemen op het terrein van integratie in een gemeente, de politieke kleur van de gemeenteraad en College van B&W en de invloed van migrantenorganisaties, in grote mate kan bepalen hoe het integratiebeleid in een gemeente is vormgegeven.

Indien we vooronderstellen dat in een gemeente X veel hangjongeren zijn onder de allochtone jongeren en er bestaat een migrantenlobby die dit probleem aankaart bij het gemeentebestuur, kan het gevolg zijn dat dit probleem in het beleidsproces wordt omgezet tot aangescherpt jongeren- of veiligheidsbeleid.

Een andere vooronderstelling: indien allochtonen niet structureel zijn georganiseerd zou dit feit tevens gevolg kunnen hebben dat in het beleidsproces geen integratiebeleid tot stand kan komen. De afwezigheid van integratiebeleid zou te maken kunnen hebben met het feit dat de problemen bij de allochtonen niet kenbaar worden gemaakt bij het gemeentebestuur.

Tot slot kan voorondersteld worden dat de samenstelling van de gemeenteraad en het College van B&W tevens in grote mate de koers van het integratiebeleid kan bepalen. Een progressief politieke partij zou bijvoorbeeld de diversiteit in een gemeente meer kunnen benadrukken dan een conservatieve politieke partij.

Uit de vooronderstellingen blijkt dat meerdere oorzaak-gevolg relaties mogelijk zijn. In hoofdstuk 4 zal dieper ingegaan worden op o.a. de samenstelling van de gemeenteraad en het College van B&W en de typen integratieproblemen in de twaalf gemeenten.

3 Methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

Bij een wetenschappelijk onderzoek is het van belang is om te kunnen verantwoorden op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd.

De keuze van onderzoeksstrategie, -methode(n) en –techniek(en) hangt meestal af van het onderwerp van onderzoek (probleemstelling), de stand van de wetenschap (theorie) ten aanzien van dat onderwerp en het doel van onderzoek. In paragraaf 3.2 komt de toegepaste onderzoeksstrategie aan de orde. In paragraaf 3.3 wordt het onderzoeksmateriaal en –techniek besproken. Verder zal worden weergegeven welke maatregelen er zijn genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek te waarborgen. Tot slot zullen in paragraaf 3.5 de belangrijkste begrippen uit het conceptueel model nader gedefinieerd worden.

Er is gekozen om de concepten van methodologische verantwoording te expliciteren aan de hand van het boek *Het ontwerpen van een onderzoek* van Verschuren & Doorewaard (2007).

3.2 Onderzoeksstrategie

Wetenschappelijk onderzoek kan onderscheiden worden in verschillende classificaties. In eerste instantie kan een onderscheid worden gemaakt in theoriegericht en praktijkgericht onderzoek. Daarnaast kan gekozen worden voor breedte versus diepgang en het uitvoeren van een kwalitatief of kwantitatief onderzoek.

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) gaat het in een *theoriegericht onderzoek* om het helpen oplossen van een probleem in de theorievorming op een bepaald vakgebied, en daarbinnen op een bepaald onderwerp (Verschuren & Doorewaard, 2007:42). Een *praktijkgericht onderzoek* heeft als doelstelling een bijdrage te leveren aan een interventie om een bestaande praktijksituatie te veranderen (Verschuren & Doorewaard, 2007:46). Dit onderzoek kan getypeerd worden als een diepgaand praktijkgericht onderzoek. In casu wordt gepoogd te achterhalen welke kleine gemeenten integratiebeleid hebben, hoe zij dit hebben vormgegeven en welke factoren van invloed zijn geweest op de inhoud van het beleid. Het gaat hier dus om het oplossen van een probleem in de praktijk.

Een volgend onderscheid is te maken in kwalitatief of kwantitatief onderzoek. Bij een *kwalitatief onderzoek* kan de onderzoeker zich aanpassen aan de omstandigheden tijdens het onderzoek. De benadering is daarmee open en flexibel, bovendien wordt ingegaan op de achtergronden van de verzamelde gegevens (Verhoeven, 2004:98). De gegevens van kwalitatief onderzoekers kunnen bestaan uit veldnotities, cassettebandjes of geluidsdiskettes, videobanden, foto's, kopieën van documenten, brieven of dagboeken ('t Hart & Boeije, 2005:276). De resultaten van een kwalitatief onderzoek worden merendeels verbaal en beschouwend beschreven (Verschuren & Doorewaard, 2007:143).

Bij *kwantitatief onderzoek* verzamelt de onderzoeker cijfermatige (ofwel numerieke) gegevens. Deze voert de onderzoeker in een gegevensbestand in

om ze vervolgens met behulp van statistische technieken te analyseren (Verhoeven, 2004:87). Uiteindelijk kunnen de resultaten in de vorm van grafieken en/ of tabellen worden weergegeven (Verschuren & Doorewaard, 2007).

Middels dit onderzoek proberen we een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren op dit proces veelal van invloed zijn. Het registreren en beschrijven van deze gegevens past in de benadering van het kwalitatief onderzoek.

Binnen het wetenschappelijk onderzoek bestaan verschillende onderzoeksstrategieën. Verschuren & Doorewaard (2007) beschrijven een vijftal onderzoeksstrategieën, namelijk: de survey, het experiment, de casestudy, de gefundeerde theoriebenadering en het bureauonderzoek. Uit deze selectie is voor dit onderzoek gekozen de casestudy te hanteren. Een casestudy (gevalsstudie) is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen zoals een afdeling, een gemeente of een persoon (Verschuren & Doorewaard, 2007:183)

Het onderwerp is meestal de diagnose van een praktijkprobleem. Onderzoekers maken indien nodig gebruik van diverse methoden van dataverzameling om het verschijnsel van verschillende invalshoeken te belichten (triangulatie) ('t Hart & Boeije, 2005:264).

Een casestudy is te herkennen aan een aantal kenmerken. Ten eerste wordt in een casestudy met een relatief klein aantal onderzoekseenheden gewerkt. Dit aantal kan variëren van één tot hooguit enkele tientallen (Verschuren & Doorewaard, 2007:184). In dit onderzoek zijn twaalf eenheden geselecteerd, namelijk de twaalf kleine gemeenten (één per provincie).

Een tweede kenmerk van dit onderzoekstype is het feit dat veel meer in de diepte dan in de breedte wordt gewerkt. Dit wordt bereikt middels verschillende arbeidsintensieve vormen van datagenerering, zoals vrije face-to-face interview met open vragen.

Verder worden de eenheden in een casestudy middels een strategische steekproeftrekking geselecteerd. Hierbij laat de onderzoeker zich bij haar of zijn keuze van onderzoekseenheden bewust leiden door het conceptueel ontwerp (de variabelen) en door datgene wat hij over de onderzoekseenheden te weten wil komen (Verschuren & Doorewaard, 2007:184-185). Bij het selecteren van de twaalf gemeenten is de keuze inderdaad beïnvloed door datgene wat we met dit onderzoek proberen te achterhalen. Per provincie is gekeken naar kleine gemeenten met een inwonersaantal tussen 20.000 - 45.000 in combinatie met een migrantenpercentage van ten minste 3%. Hiermee is gepoogd cases te kiezen die *minimaal* van elkaar verschillen. Als er namelijk sterke verschillen tussen de cases zijn, dan is het moeilijk om tot algemene beschrijvende uitspraken te komen. Ook is het in dat geval lastig om verbanden tussen verschijnselen te leggen (Verschuren & Doorewaard, 2007:185).

Een ander belangrijke karakteristiek van een casestudy is het feit dat de case in zijn natuurlijke omgeving (op locatie) wordt bestudeerd. Middels het bezoeken van de twaalf kleine gemeenten is het mogelijk geweest ter plaatse

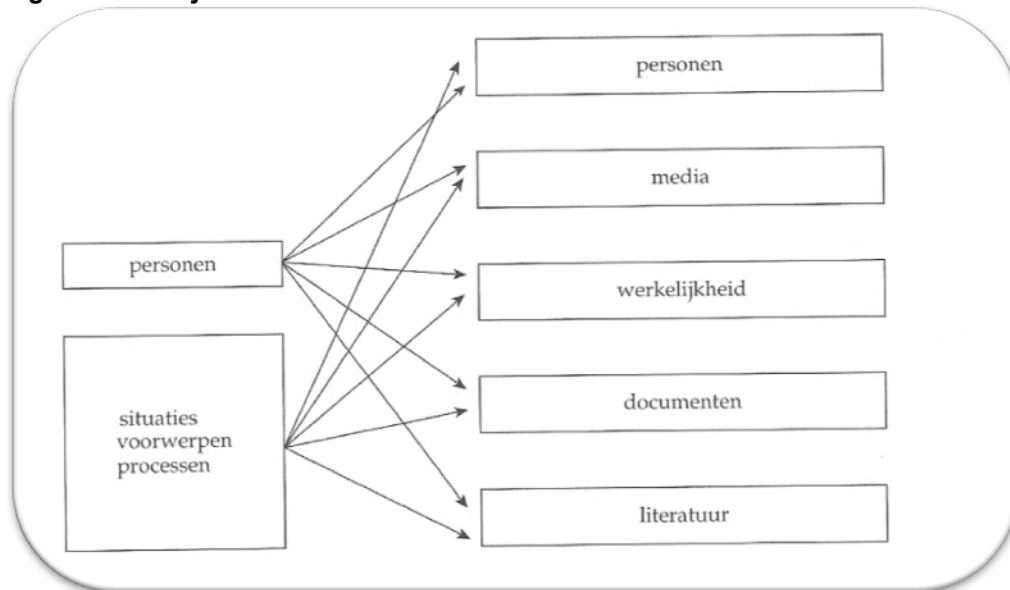
te praten over het integratievraagstuk met de wethouders en beleidsmedewerkers.

3.3 Onderzoeksmateriaal en -techniek

Naast het type onderzoeksstrategie is het belangrijk om te verantwoorden welke onderzoeksmateriaal is gebruikt en middels welke onderzoekstechnieken deze informatie is verzameld.

Alvorens wordt geëxpliciteerd welke bronnen zijn gebruikt voor dit onderzoek, wordt eerst een overzicht van de bronnen weergegeven. In figuur 3.1 worden de objecten van onderzoek en bronnen van informatie weergegeven.

Figuur 3.1 - Objecten van onderzoek en bronnen van informatie



(Bron: Verschuren & Doorewaard, 2007:215)

De objecten van onderzoek hebben betrekking op een tweetal categorieën. In een onderzoek kan personen of situaties, voorwerpen, processen worden onderzocht. In dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in het integratieproces van de twaalf kleine gemeenten.

De bronnen van informatie zijn in dezelfde figuur ingedeeld in vijf soorten. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel de databron personen als de processen. De inhoud van het integratiebeleid in de gemeenten kan worden achterhaald middels beleidsdocumenten. Indien deze gegevens niet beschikbaar zijn, biedt het interview meer duidelijkheid. Per gemeente zijn de wethouders en beleidsmedewerkers geïnterviewd, die in kwestie hebben gefungeerd als *informanten*. Als informant verschaft iemand data over anderen of over door haar of hem gekende situaties, voorwerpen en processen (Verschuren & Doorewaard, 2007:217).

In dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van het internet. Dit medium is zowel gebruikt voor het raadplegen van de gemeentelijke websites als het raadplegen van websites van kranten om meer achtergrondinformatie te vinden over politieke processen/ gebeurtenissen in de gemeenten. Niet te vergeten zijn de zoeksystemen die geraadpleegd zijn (bijv. Google Scholar)

om wetenschappelijke artikelen te vinden. Het contact met de gemeenten is voornamelijk via e-mail verlopen.

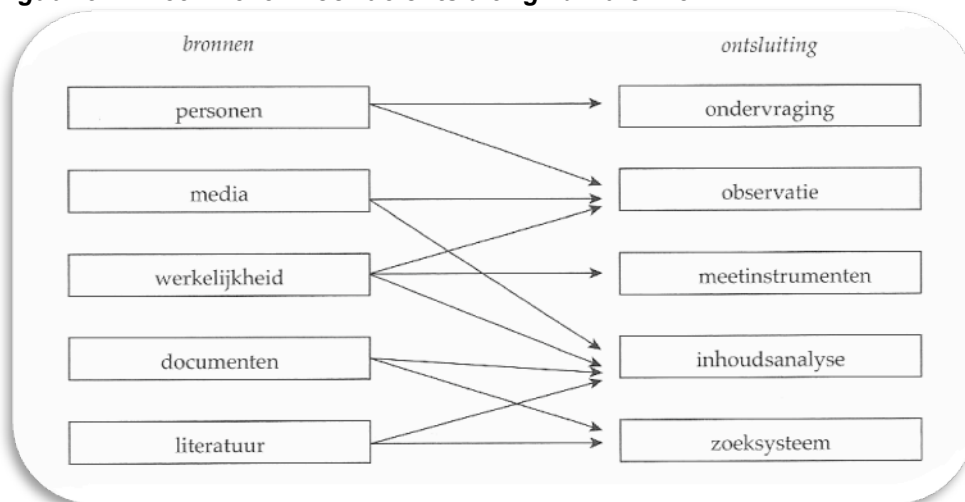
De werkelijkheid is een informatiebron waarbij geen (menselijke) sluis van verwoording is, en storende factoren als sociale wenselijkheid, strategisch gedrag en reactief gedrag geen rol spelen (Verschuren & Doorewaard, 2007: 223).

De vierde type informatiebron die is weergegeven in figuur 3.1 vormen documenten. Integratienota's, startnotities, uitvoeringsprogramma's, collegeprogramma's van gemeenten en het Ministerie vormen de belangrijkste documenten die zijn gebruikt.

De laatste soort informatiebron is literatuur. Deze vorm van kennisbron is in dit onderzoek vooral gebruikt om de theoretische concepten in hoofdstuk twee te kunnen beschrijven.

Nu de verschillende soorten informatiebronnen zijn besproken, is de volgende stap toe te lichten middels welke technieken deze bronnen bij elkaar te brengen. De technieken voor de ontsluiting zijn weergegeven in figuur 3.2.

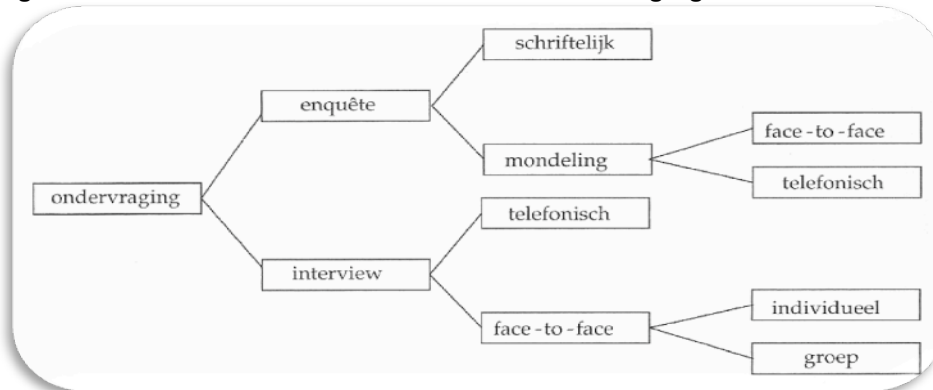
Figuur 3.2 - Technieken voor de ontsluiting van bronnen



(Bron: Verschuren & Doorewaard, 2007:230)

De techniek van ondervraging is in het kader van een onderzoek te omschrijven als een door de vraagstelling en operationalisering van de kernbegrippen daarin gestuurde activiteit, waarbij door het aanbieden van stimuli – meestal vragen of uitspraken in een vragenlijst – probeert bij van tevoren zorgvuldig gekozen personen de gewenste informatie te krijgen (Verschuren & Doorewaard, 2007:230). Zoals uit figuur 3.3 af te leiden bestaat de techniek ondervraging uit twee hoofdstromingen, namelijk de enquête en het interview.

Figuur 3.3 - Varianten van de techniek van ondervraging



(Bron: Verschuren & Doorewaard, 2007:231)

Deze twee technieken zijn achtereenvolgens weer in te delen in subtechnieken. Een interview wordt gekenmerkt door een geringe mate van voorstructurering en een open wijze van vraagstelling. Daarentegen is in een enquête sprake van een hoge mate van voorstructurering en gesloten vragen.

Tijdens de interviews met de wethouders en beleidsmedewerkers is gebruik gemaakt van de interviewtechniek, waarbij op locatie face-to-face individuele gesprekken zijn gevoerd. Er is een lijst met trefwoorden gebruikt, waardoor de mogelijkheid ontstaat met de ondervraagde te interacteren (Verschuren & Doorewaard, 2007:231). De keuze van de semi-gestructureerde interviewtechniek is te koppelen aan het feit dat in dit onderzoek interesse is in diepgaande informatie over de inhoud van het integratiebeleid en het proces hier omheen. Met een enquête zou het niet mogelijk zijn geweest om de nodige informatie te achterhalen, door tussentijds door te vragen.

Naast de interviewtechniek is gebruik gemaakt van inhoudsanalyse om informatie te genereren uit documenten, media en literatuur. Deze gegevens zijn ter aanvulling op de interviews. Vanzelfsprekend zijn vele documenten en literatuur middels zoeksystemen zoals "Google Scholar" en die van wetenschappelijke bibliotheken opgezocht.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In een kwalitatief onderzoek wordt gesproken in termen als *navolgbaarheid* van analyses (betrouwbaarheid) en *geloofwaardigheid* (validiteit) (Van Thiel, 2007:154). Geloofwaardigheid is vervolgens onder te verdelen in *overdraagbaarheid* (externe validiteit) en *aannemelijkheid* van conclusies (interne validiteit) (Van Thiel, 2007:165).

In dit onderzoek is getracht de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen door bijvoorbeeld *triangulatie* (driehoeksmeting) toe te passen. In het geval van dit onderzoek is geprobeerd verschillende bronnen raad te plegen, zodat het duidelijk werd hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie eigenlijk is (bronnentriangulatie). Ten behoeve van de methodentriangulatie is in dit onderzoek zowel gebruik gemaakt van individuele interviews (enkel met de wethouder of beleidsmedewerker), groepsinterviews als van inhoudsanalyse van tekstueel materiaal.

3.5 Operationalisering Conceptueel Model

Uit de doelstelling van dit onderzoek komt naar voren dat middels dit onderzoek wordt geprobeerd een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren op dit proces veelal van invloed zijn. Voor het verdere verloop van dit onderzoek is het wenselijk een aantal kernbegrippen zo te expliciteren, dat deze begrippen toe te passen (meetbaar) zijn in dit onderzoek.

Integratiebeleid

Met de inhoud van het integratiebeleid per gemeente wordt in dit onderzoek een aantal aspecten aangeduid. Ten eerste vormt het doel t.a.v. het integratiebeleid een aspect. Tevens vormen de beleidsinstrumentenkeuze en het netwerk waarin de gemeente zich bevindt in het integratiebeleid de inhoudelijke kenmerken van het beleid.

De doelen van het gemeentebestuur t.a.v. integratiebeleid zal achterhaald worden middels documenten zoals collegeprogramma's, beleidsnotities of nota's. Indien deze documenten niet voorhanden zijn, zal deze gegevens gevraagd worden tijdens de interviews. De beleidsinstrumentenkeuze zal tevens middels documenten en/ of interviewgegevens achterhaald worden. Uit de doelen van het beleid kan ook het beleidsinstrumentenkeuze en het netwerk aan actoren afgeleid worden. Bij het onderzoeken van het netwerk waarin het gemeentebestuur zich verkeerd worden alle relevante actoren in kaart gebracht, daarna wordt gekeken naar de afhankelijkheidspatroon van de gemeente t.o.v. de relevante actoren. Tot slot zal gekeken worden hoe vaak en in welke setting de gemeente contact heeft met de relevante actoren.

Typen integratieproblemen

Problemen op het terrein van integratie, kunnen per gemeente variëren. Belangrijke thema's op het gebied van integratieproblemen kunnen bijvoorbeeld onderwijs, werk, wonen, sociale integratie, actief burgerschap, emancipatie en participatie van migrantenvrouwen, veiligheid en gezondheid zijn. Onder de objectieve typen integratieproblemen verstaat dit onderzoek de gesteldheid van de twaalf gemeenten aan de hand van een aantal sociaal-economische kenmerken, zoals werkloosheidspercentage, percentage achterstandsleerlingen, aantal allochtone verdachten, etc. Onder subjectieve integratieproblemen verstaan we in dit onderzoek die vaststaande problemen die heersen bij de doelgroep van niet-westerse allochtonen volgens de gemeente en afwijken ten opzichte van de rest van de inwoners in dezelfde gemeente. Deze tweedeling van het begrip integratieproblemen zal mogelijk maken de sociaal-economische kenmerken te vergelijken met de gegevens die uit het interview naar voren zullen komen.

Politieke kleur gemeenteraad en College van B&W

Met de politieke kleur wordt in dit onderzoek geduid uit welke politieke partijen de samenstelling bestaat van de gemeenteraad en College van B&W. In het bijzonder is de politieke kleur van de regerende coalitie (College van B&W) gewichtig. Met dit conceptueel begrip wordt de relatie achterhaald in hoeverre de kleur van het college invloed heeft op het feit of er aandacht is voor het integratievraagstuk en hoe dit beleid er uitziet. De politieke posities van de

colleges worden in een politieke spectrum geklasseerd. Op de x-as van het politieke spectrum staan de waarden links en rechts. Op de y-as zijn de waarden progressief en conservatief tegen elkaar afgezet.

Invloed migrantenorganisaties

Met de invloed van migrantenorganisaties wordt in dit onderzoek de sociale structuur van migranten en de manier geduid waarop migranten contact hebben met het gemeentebestuur. Tijdens de interviews met de wethouders en beleidsmakers zal expliciet gevraagd worden op welke manier de migranten zijn georganiseerd, hoe vaak het gemeentebestuur contact heeft met migranten en of de gemeente de input van de migrantenorganisaties in acht neemt bij het ontwerpen van integratiebeleid.

Agendavormingsproces

In dit onderzoek verstaan we onder het agendavormingsproces het proces dat zich voltrekt in het integratievraagstuk, waarbij enerzijds gelet wordt hoe de wensen van de civil society of politiek ten aanzien van integratie door het gemeentebestuur tot beleidsimplementatie kan leiden. Hierbij wordt tevens de personen of gebeurtenissen die als bevorderende of belemmerende factor hebben gediend beschreven.

Anderzijds wordt beschreven op welke manier politieke gebeurtenissen, oplossingen en problemen bij elkaar zijn gekomen en hebben geleid tot beleid op het terrein van integratie. Hierbij wordt in het bijzonder gelet op die personen en/ of gebeurtenissen die in het proces een belangrijke rol hebben gespeeld.

Tijdens het interview met de wethouders en beleidsmedewerkers werd expliciet gevraagd naar hoe het proces van het integratievraagstuk in de gemeente verliep.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht de gehanteerde onderzoeksstrategie en onderzoekstechniek en –materiaal weer te geven. Dit onderzoek kan getypeerd worden als een diepgaand praktijkgericht onderzoek, omdat we middels dit onderzoek proberen een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren op dit proces veelal van invloed zijn. Het registreren en beschrijven van deze gegevens past in de benadering van het kwalitatief onderzoek: de casestudy.

Tijdens de interviews met de wethouders en beleidsmedewerkers is gebruik gemaakt van de interviewtechniek, waarbij op locatie face-to-face individuele gesprekken zijn gevoerd. Er is een lijst met trefwoorden gebruikt, waardoor de mogelijkheid ontstaat met de ondervraagde te interacteren.

Tot slot is in § 3.5 de belangrijkste concepten geoperationaliseerd, die in de volgende hoofdstukken de basis vormt voor de analyses.

4 De kenmerken van de 12 gemeenten

Dit hoofdstuk biedt de mogelijkheid een gespecificeerd beeld te geven van het landelijk integratiebeleid. Tevens zal in dit hoofdstuk achtergrondinformatie van de twaalf gemeenten de revue passeren. In paragraaf 4.1 zal een korte onstaansgeschiedenis van het integratiebeleid worden weergegeven. De landelijke kaders genaamd 'Gemeenschappelijke Integratie-agenda' wordt beschreven in § 4.2. Vervolgens zal in § 4.3 ingegaan worden op de feiten en cijfers in Nederland.

In hoofdstuk 2 werd reeds aangegeven dat de politieke kleur van de gemeenteraad en het College van B&W, de problemen op het terrein van integratie en de invloed van migranten zelforganisaties aspecten zijn die de vormgeving van het integratiebeleid kunnen bepalen. De politieke kleur van de gemeenteraad en het College van B&W van de twaalf gemeenten zullen in § 4.4 geanalyseerd worden. Tevens zal aan de hand van een aantal achtergrondcijfers vooronderstellingen aangenomen worden, betreft welke problemen de gemeenten mogelijk kampen. Hiernaast zal in § 4.5 per gemeente geanalyseerd worden met welke integratieproblemen de gemeenten volgens het bestuur zelf te maken hebben.

4.1 Het integratiebeleid door de jaren heen

Integratiebeleid is zoals vanzelfsprekend niet enkel iets van nu. De afgelopen decennia heeft de naam van dit beleid vele metamorfoses ondergaan. In de jaren zeventig was er sprake van een tweesporenbeleid, gericht op integratie (het verbeteren van de relaties met de omgeving) aan de ene kant en remigratie aan de andere kant (WRR, 2001:168). De gedachte dat de arbeidsmigranten destijds hun eigen identiteit moesten bewaren was geheel gebaseerd op het behoud van de oorspronkelijke cultuur ten behoeve van remigratie (terugkeer naar eigen land).

In de jaren tachtig nam het beleid een wending onder de term minderhedenbeleid. Het WRR-rapport (1979) *Etnische Minderheden* concludeerde dat het beleid in de jaren zeventig uitsluitend welzijnsbeleid is geweest en vormde een belangrijke opmaat voor het minderhedenbeleid zoals zich dat in de jaren tachtig ontwikkelde. De nota *Minderhedenbeleid* (1983) kende twee uitgangspunten:

- bestrijding van maatschappelijke achterstand en
- ruimte bieden voor ontwikkeling eigen cultuur, religie en taal.

In de jaren negentig was een ware omslag in het beleid merkbaar. De wijzigingen werden getriggerd door de hardnekkige opleidingsachterstand van allochtonen, in combinatie met een stijgende vraag naar hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en een relatief sterke toename van werkloosheid, vooral onder lageropgeleide allochtonen. Onder de titel van allochtonenbeleid (1990, 1994) richtte het Rijk zich sterk op het verhogen van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Vanaf het midden van de jaren negentig werd ook 'burgerschapbeleid' ontwikkeld, gekenmerkt door nadruk op de individuele burger, met een eigen verantwoordelijkheid, rechten en plichten.

Een ander opmerkelijke verschuiving lag in het feit dat het politieke debat zich niet enkel domineerde door het parlement, maar steeds meer door de media. Daarbij trad rond 2000 een verscherping van de integratiediscussie op. Mede

door het artikel, getiteld “Het multiculturele drama” van Paul Scheffer, dat verscheen in de NRC-Handelsblad⁴ werden integratieproblemen bespreekbaar. Vooral de vrijblijvendheid van het integratiebeleid werd bekritiseerd.

Vanaf 2001 wordt integratie wederom geplaatst in het perspectief van immigratie (restrictief toelatingsbeleid). De aanslagen op 11 september deed hier een schepje bovenop en werd het debat over immigratie en integratie steeds confronterender van aard. Het debat wordt steeds meer in culturele termen gevoerd. Het gaat niet meer primair om de achtergestelde positie van minderheden en migranten in de Nederlandse samenleving, maar om de vermeende kloof tussen culturen die als een bedreiging voor de maatschappelijke cohesie wordt opgevat (Snel, 2003:27).

In de meest recente integratienota 2007-2011 “Zorg dat je erbij hoort!” wordt integratie nagestreefd door het bevorderen van maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Het kabinet doet middels de nota een appèl op alle burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen en mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie (Ministerie van VROM/WWI, 2007:10). Voor de hand liggend wordt de definitie van integratie in het voetlicht gezet van dit wederzijds proces. Volgens de gemeenschappelijke integratieagenda van rijk en gemeenten is integratie een tweezijdig proces. Van immigranten mag worden verwacht dat zij meedoen, dat zij hun best doen om deelgenoot te worden van de Nederlandse samenleving, dat zij de competenties verwerven die in deze samenleving nodig zijn. Van de ontvangende samenleving mag verwacht worden dat zij nieuwkomers kansen geeft om mee te doen, en voor hen ruimte schept. Een dergelijk proces gaat verder dan wederzijds gedogen. Integratie gaat er om dat groepen zich openstellen voor elkaar, zich interesseren in elkaars opvattingen en leefstijlen en op zoek gaan naar de meerwaarde van verbinding (GIA, 2009:7). De gemeenschappelijke integratieagenda is een afzonderlijk beleidsonderdeel uit de Integratienota 2007-2011. Deze beleidsagenda functioneert als instrument voor onderlinge afstemming van het integratiebeleid van gemeenten en de rijksoverheid (Ministerie van VROM/WWI, 2007:128). In paragraaf 4.3 wordt deze beleidsagenda verder uitgewerkt.

4.2 De gemeenschappelijke integratieagenda

De gemeenschappelijke integratieagenda (GIA) “Datgene wat ons bindt” is een initiatief van de directie Inburgering & Integratie (I&I) van het Ministerie van VROM. De GIA werd een feit in januari 2007, echter was het Ministerie van Justitie sinds 2003 al gestart met het formuleren van een lokaal integratiebeleid ten behoeve van de kloof, die was ontstaan tussen het Rijk en gemeenten. In 2003 werd het document BILoN (Beleidsagenda Integratie op Lokaal Niveau) gelanceerd. Deze naam werd vervolgens in 2006 getransformeerd in LIB (Lokaal Integratiebeleid). Zoals in § 4.1 weergegeven werd het integratiedebat vanaf 2001 verscherpt en steeds meer in culturele termen gevoerd. Deze omslag was ook terug te zien in het rijksbeleid. Voor

⁴ <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>

de totstandkoming van de GIA in 2007 werd het beleid gestippeld vanuit het gedachtegoed dat integratie vooral culturele integratie van allochtonen betekende. Met de komst van de GIA wordt de nadruk gelegd op de maatschappelijke integratie van allochtonen; *meedoen en mee kunnen doen!* De samenstelling van de GIA werkgroep per 1 januari 2009 bestaat uit twee leden van de directie I&I (VROM), een vertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een vertegenwoordiger van FORUM (Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling) en elf vertegenwoordigers van verschillende gemeenten. Deze werkgroep werd belast met de taak (op basis van de Integratienota 2007-2011) de integratievisies van meerdere actoren te bundelen tot één gemeenschappelijke integratievisie.

Het document bestaat uit drie onderdelen. In het eerste deel wordt het doel en proces van het beleid beschreven. Vervolgens gaat men in op de gemeenschappelijke visie op integratie. Integratie wordt beschreven als een tweezijdig proces, waarin zowel van de ontvangende samenleving als van de migranten een zekere openstelling voor elkaar wordt verwacht. Als uitgangspunt geeft de GIA aan dat de tijd van doelgroepenbeleid voorbij is. Om algemeen te kunnen werken is nodig dat instellingen en voorzieningen geen onderscheid maken naar etniciteit, maar in diensten en producten, gedrag en organisatie zijn gericht op alle burgers (Ministerie van VROM/WWI, 2009:10). Om deze genoemde poogt de directie I&I niet langer gebruik te maken van de begrippen “autochtoon” en “allochtoon”. Echter zijn deze termen zo algemeen aanvaard in de overheidsinstellingen en de maatschappij, dat het mijden van deze termen bijna onmogelijk blijkt. Verder wijst het document op de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Echter hebben gemeenten in het integratieproces een initiërende, sturende en stimulerende rol en moeten daarbij weten wat de behoeften, verlangens en knelpunten bij de inwoners zijn. Hierbij vervullen organisaties van migrantengroepen een belangrijke rol als initiator, belangenbehartiger, rolmodel, intermediair, etc. (Ministerie van VROM/WWI, 2009:12). Deze organisaties kunnen gemeenten raadplegen als overlegkanalen om te achterhalen wat er in deze groepen heerst.

In deel drie van het document worden negen concrete beleidsterreinen geformuleerd en per deelterrein wordt aangegeven welk rol is weggelegd voor het Rijk en de gemeenten. Deze beleidsterreinen zijn actuele landelijke beleidspunten/ trends op het terrein van integratie, die gemeenten een handreiking bieden bij het ontwikkelen van concrete beleidsacties.

Hiernaast is de GIA een levend document, dat constant gevoed wordt met praktijkervaringen, als het aansluit op feitelijke behoeften, veranderde politieke inzichten of maatschappelijke ontwikkelingen (Ministerie van VROM/WWI, 2009:4).

Nederland is door de GIA werkgroep in zeven regio's verdeeld. Onder leiding van FORUM en de centra voor maatschappelijke ontwikkeling (regionale welzijnsinstellingen, zoals Stimulans in Zuid-Holland) worden in elk regio bijeenkomsten georganiseerd om de negen beleidsterreinen onder de aandacht te brengen en het uitwisselen van ervaringen tussen de verschillende actoren te bevorderen. Tijdens deze bijeenkomsten zijn meestal ambtenaren van grote gemeenten aanwezig, de directie I&I draagt de zorg om deze bijeenkomsten ook bij kleine gemeenten onder de aandacht te brengen.

De negen beleidsterreinen, ook wel bekend als de pijlers voor een effectief integratiebeleid zijn de volgende:

1. *Inburgering*
2. *Onderwijs*
3. *Werk*
4. *Wonen*
5. *Sociale integratie*
6. *Actief burgerschap*
7. *Emancipatie en participatie van migrantenvrouwen*
8. *Veiligheid*
9. *Gezondheid*

Deze negen beleidsterreinen zullen in de komende jaren wellicht aangevuld worden met nieuwe onderwerpen. Uiteraard afhankelijk van de veranderde politieke verhoudingen en maatschappelijke behoeften.

De directie streeft ernaar dat op 1 januari 2010 10% van de gemeenten de handreiking ter hand heeft genomen. In de Integratienota 2007-2011 is de doelstelling opgenomen dat voor het einde van dit kabinetperiode 40% van de gemeenten middels de GIA methodiek een integratiebeleid ontwerpt. Daarnaast heeft de minister op 17 december 2008 de Tweede Kamer toegezegd om meer dan 40% (zelfs 100%) van de gemeenten uiteindelijk te laten werken met de handreiking. Dientengevolge onderschrijft de directie de handreiking tevens bij kleine gemeenten onder de aandacht te brengen. Dit onderzoek zal trachten een beeld weer te geven van hoe het de inhoud en het proces van integratiebeleid in kleine gemeenten er uitziet. Mogelijk kan deze bevindingen doorontwikkeld worden in de handreiking.

4.3 Actuele cijfers rondom integratie

Aangezien in dit onderzoek de focus ligt op de kleine gemeenten, zal deze paragraaf een weergave bieden van enkele feiten rondom integratie op nationaal niveau. Tevens zal per provincie de bevolkingssamenstelling worden weergegeven, zodat deze cijfers vergeleken kan worden met de landelijke cijfers en opvallende verschillen aan het daglicht kan worden gebracht.

In 2008 bedroeg het percentage niet-westerse allochtonen 10,6% van de 16.405.400 inwoners. Tot de niet-westerse allochtonen behoren de bevolkingsgroepen Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/ Arubanen en een categorie overige niet-westerse allochtonen (asiel/ vluchtelingen/ overig). Het CBS verwacht dat er in 2050 2,7 miljoen niet-westerse allochtonen in Nederland zullen zijn. Figuur 4.1 geeft de bevolkingssamenstelling etnische groepen in Nederland weer (peildatum 1 januari 2008).

Figuur 4.1 - Bevolkingssamenstelling etnische groepen in Nederland, 2008

	aantal personen X 1000	% t.o.v. totale bevolking
Turkije	372	2,3%
Marokkko	335	2,0%
Suriname	335	2,0%
Ned. Antillen en Aruba	131	0,8%

Overig niet-westers	590	3,6%
Niet-westers	1.765	10,6%
Westers	1.449	8,8%
Allochtonen totaal	3.215	19,6%
Autochtonen	13.189	80,4%
Totaal bevolking	16.405	100%

Integratiebeleid wordt voornamelijk omarmd door grote gemeenten. Vanzelfsprekend wonen in deze gemeenten ook meer niet-westerse allochtonen dan het landelijke gemiddelde.

Het feit dat de niet-westerse allochtonen voornamelijk geconcentreerd wonen rond de G-4 agglomeraties neemt niet weg dat het belangrijk is om tevens de aandacht te richten op de rest van de regio's in Nederland.

Een opvallend percentage, dat uit figuur 4.2 is af te leiden, is het feit dat het percentage Turkse bevolking in de provincie Overijssel (3,1%) hoger ligt dan het landelijke percentage. Tevens blijkt in de provincie Flevoland zowel het percentage Marokkaanse bevolking als de Antillianen en Arubanen hoger is dan het landelijke. Deze percentages zijn in het licht van integratie zeker niet te verwaarlozen.

Figuur 4.2 - Bevolkingssamenstelling etnische groepen per provincie, 2008

	% Autochtonen	% Allochtonen	% Westerse allochtonen	% Niet-westerse allochtonen	% Turkije	% Marokko	% Suriname	% Ned. Antillen en Aruba
Groningen	87,6%	12,4%	6,8%	5,5%	0,8%	0,3%	1,1%	0,8%
Friesland	91,8%	8,2%	4,7%	3,5%	0,3%	0,3%	0,5%	0,3%
Drenthe	91,4%	8,6%	5,6%	3,0%	0,3%	0,3%	0,4%	0,2%
Overijssel	86,1%	13,9%	6,9%	7,0%	3,1%	0,4%	0,5%	0,4%
Flevoland	74,1%	25,9%	8,1%	17,8%	1,5%	2,5%	6,5%	1,7%
Gelderland	86,1%	13,9%	7,5%	6,3%	1,9%	1,0%	0,6%	0,4%
Utrecht	80,3%	19,7%	8,2%	11,4%	2,1%	3,8%	1,5%	0,7%
Noord-Holland	73,0%	27,0%	10,7%	16,3%	2,8%	3,5%	3,7%	0,9%
Zuid-Holland	73,3%	26,7%	9,3%	17,4%	3,5%	3,0%	4,1%	1,6%
Zeeland	84,9%	15,1%	10,5%	4,6%	0,8%	0,6%	0,7%	0,5%
Noord-Brabant	84,6%	15,4%	7,9%	7,5%	2,0%	1,6%	0,8%	0,6%
Limburg	80,4%	19,6%	14,3%	5,3%	1,1%	1,5%	0,3%	0,3%
Nederland	80,4%	19,6%	8,8%	10,8%	2,3%	2,0%	2,0%	0,8%

4.4 De twaalf gemeenten

Voor dit onderzoek is gekozen om één kleine gemeente per provincie te selecteren. Deze kleine gemeenten vallen buiten de benaming van de G52.

De selectie is gebaseerd op een inwonersaantal van minder dan 45.000 inwoners. Het inwonersaantal per gemeente is weergegeven in tabel 4.3.

De tweede criterium waarop de selectie is gebaseerd, is het percentage niet-westerse allochtonen. Onder de categorie niet-westerse allochtonen worden de volgende bevolkingsgroepen gerekend: Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen/ Arubanen en de overige niet-westerse allochtonen. De geselecteerde gemeenten hebben een percentage van minimaal 3% aan niet-westerse allochtonen, omdat de totale afwezigheid van niet-westerse allochtonen het analyseren van integratiebeleid in een gemeente teniet zou kunnen doen. De afwezigheid van niet-westerse allochtonen betekent tevens dat er geen integratieproblemen te overzien zijn en dientengevolge de vertegenwoordiging van migranten middels zelforganisaties niet kan voltrekken.

In figuur 4.3 zijn wederom de gegevens rondom de bevolkingssamenstelling per gemeente gedetailleerd weergegeven.

Figuur 4.3 – Bevolkingssamenstelling per gemeente

		Bevolkingsaantal	% Autochtonen	% Allochtonen	% Westerse allochtonen	% Niet-westerse allochtonen	% Turkije	% Marokkko	% Suriname	% Ned. Antillen en Aruba	% Overige niet- westerse allochtonen
Albrandswaard	2006	21 059	85,7	14,3	7,2	7,0	0,8	0,4	3,1	0,6	2,2
	2007	21 523	85,4	14,6	7,1	7,5	0,9	0,5	3,2	0,6	2,3
	2008	22 453	84,6	15,4	7,2	8,1	1,1	0,5	3,3	0,7	2,4
Culemborg	2006	27 157	79,5	20,5	8,2	12,3	1,4	6,9	1,3	0,5	2,2
	2007	27 178	79,9	20,1	8,1	12,0	1,4	6,9	1,3	0,5	1,9
	2008	27 298	79,3	20,7	8,4	12,3	1,4	7,0	1,3	0,5	2,0
Dronten	2006	38 125	86,0	14,0	7,0	7,0	1,4	1,2	0,8	0,4	3,3
	2007	38 182	86,0	14,0	6,8	7,2	1,4	1,2	0,8	0,4	3,4
	2008	38 528	85,9	14,1	6,8	7,4	1,4	1,1	0,8	0,4	3,6
Gilze en Rijen	2006	25 266	86,6	13,4	7,0	6,3	3,4	0,3	0,3	0,3	2,0
	2007	25 376	86,2	13,8	7,3	6,4	3,4	0,3	0,3	0,3	2,1
	2008	25 644	85,8	14,2	7,4	6,8	3,4	0,3	0,3	0,3	2,5
Goes	2006	36 690	87,1	12,9	7,1	5,8	0,5	0,7	1,4	0,3	2,9
	2007	36 600	87,0	13,0	7,1	5,8	0,5	0,7	1,3	0,3	3,0
	2008	36 706	86,9	13,1	7,1	5,9	0,6	0,7	1,4	0,3	3,0
Heerenveen	2006	42 757	89,5	10,5	5,4	5,1	1,1	0,7	0,6	0,3	2,3
	2007	42 776	89,4	10,6	5,5	5,2	1,1	0,7	0,7	0,3	2,3
	2008	43 027	89,0	11,0	5,5	5,4	1,2	0,7	0,7	0,4	2,5
Helden	2006	19 589	90,5	9,5	5,5	4,1	1,4	1,8	0,1	0,1	0,7
	2007	19 546	90,4	9,6	5,4	4,1	1,5	1,7	0,1	0,1	0,7
	2008	19 527	90,2	9,8	5,5	4,3	1,5	1,8	0,1	0,1	0,8
Hoogezand- Sappemeer	2006	34 513	83,0	17,0	6,7	10,3	3,0	0,7	3,9	1,0	1,7
	2007	34 392	82,9	17,1	6,7	10,3	3,1	0,7	3,9	1,0	1,7
	2008	34 417	82,9	17,1	6,7	10,4	3,0	0,7	3,9	1,0	1,7
IJsselstein	2006	33 976	81,2	18,8	7,1	11,8	1,0	3,9	3,2	0,7	2,9
	2007	33 994	81,2	18,8	7,0	11,8	1,0	3,9	3,1	0,7	3,0
	2008	34 059	81,0	19,0	7,1	11,8	1,0	4,0	3,1	0,8	3,0
Meppel	2006	30 539	89,8	10,2	5,2	5,0	0,1	1,9	0,7	0,2	2,1
	2007	31 087	90,0	10,0	5,2	4,9	0,1	1,8	0,6	0,2	2,1
	2008	31 536	89,9	10,1	5,3	4,8	0,1	1,9	0,6	0,2	2,1
Rijssen-Holten	2006	36 417	93,3	6,7	2,9	3,8	2,6	0,0	0,1	0,1	1,0
	2007	36 584	93,2	6,8	2,9	3,8	2,6	0,0	0,1	0,1	1,1
	2008	36 667	93,2	6,8	2,9	3,9	2,6	0,0	0,1	0,1	1,1
Weesp	2006	17 533	77,7	22,3	10,1	12,2	2,0	4,8	1,4	0,6	3,4
	2007	17 556	77,2	22,8	10,1	12,7	2,0	5,0	1,4	0,6	3,6
	2008	17 575	76,7	23,3	10,4	12,9	1,9	5,1	1,5	0,6	3,7
Nederland	2006	16 334 210	80,7	19,3	8,7	10,5	2,2	2,0	2,0	0,8	3,5
	2007	16 357 992	80,6	19,4	8,8	10,6	2,3	2,0	2,0	0,8	3,5
	2008	16 405 399	80,4	19,6	8,8	10,8	2,3	2,0	2,0	0,8	3,6

Het meest opmerkelijke waarneming uit dit tabel is het feit dat in de periode 2006 tot 2008 een stijgende lijn in het percentage niet-westerse allochtonen in alle gemeenten waarneembaar is. Dit gegeven geeft ons reden temeer om verder te verdiepen in zowel de inhoud als het proces van de integratievraagstuk in deze gemeenten. Want de groep niet-westerse allochtonen zal in deze gemeenten er niet kleiner op worden.

Naast de landelijke speerpunten/ trends op het terrein van integratie is het interessant te achterhalen met welke integratieagendapunten deze kleine gemeenten het voor het doen hebben.

4.4.1 De politieke kleur van de gemeenteraad en het College van B&W

Zoals eerder besproken vormt de regerende coalitie (i.c. het College van B&W) een belangrijk gegeven voor het verdere verloop van een beleidsontwerp. In deze paragraaf wordt de zetelverdeling van de gemeenteraad en de samenstelling van het College van B&W van ieder gemeente weergegeven. De kleur van de gemeenteraad en/ of College van B&W kan een mogelijke verklaring vormen voor de manier waarop gemeenten afzonderlijk opereren in het integratievraagstuk. In tabel 4.4 wordt de zetelverdeling en samenstelling per gemeente weergegeven.

Figuur 4.4 - Zetelverdeling Gemeenteraad – Samenstelling College B&W

	Zetelverdeling Gemeenteraad	Samenstelling College B&W <small>(dik gedrukt: partij van de geïnterviewde wethouders)</small>
Albrandswaard	5 EVA, 4 VVD, 4 PvdA, 3 NAP, 2 CDA, 1 CU/SGP	CDA , PvdA, VVD
Culemborg	5 VVD, 5 PvdA, 5 SP, 3 CDA, 2 GroenLinks, 1 D'66	CDA , D'66, PvdA, VVD
Dronten	CDA 7, PvdA 5, VVD 4, SP 3, CU 3, Leefbaar Dronten 2, GroenLinks 1	CDA , CU, PvdA
Gilze en Rijen	PvdA 6, Kern '75 4, Lokaal Belang 3, Gemeentebelang 3, CDA 3, VVD 2	Kern '75, PvdA , VVD
Goes	PvdA 7, CDA 6, VVD 4, CU/SGP 4, GroenLinks 3, D'66 1	CDA, CU/SGP , VVD
Heerenveen	PvdA 11, VVD 4, CDA 4, GroenLinks 2, CU 2, GBH 1, FNP 1, Groep Rinnie 1	CDA, GroenLinks, PvdA
Helden	CDA 7, IH'82 4, GroenLinks/PvdA 4, VVD 2	CDA, GroenLinks/PvdA
Hoogezand-Sappemeer	PvdA 11, GroenLinks 3, CDA 2, Lokaal Centraal 2, VVD 2, CU 1, PHS 1, Roodgewoon 1	GroenLinks , Lokaal Centraal, PvdA
IJsselstein	PvdA 7, VVD 5, CDA 4, GroenLinks 2, CU 1, D'66 1, LDIJ 1, BBIJ 2	GroenLinks, PvdA, VVD

Meppel	Sterk Meppel 7, PvdA 7, CDA 3, VVD 3, CU 2, GroenLinks 1	CDA , Sterk Meppel, VVD
Rijssen-Holten	SGP 6, CDA 5, PvdA 5, CU 4, GemeenteBelang 3, VVD 2	CDA, GemeenteBelang, PvdA
Weesp	WSP 7, CDA 3, PvdA 3, GroenLinks 2, VVD 2, AOV Weesp 1, DEP 1	PvdA , WSP, VVD

Als we kijken naar de samenstelling van de gemeenteraad in alle gemeenten, blijkt dat de PvdA in 7 van de 12 gemeenten de grootste fractie heeft. In drie gemeenten zijn de lokale partijen het grootst. En in de resterende twee gemeenten is het CDA en de SGP de grootste partij. Deze zetelverdeling is uiteraard in de samenstelling van de colleges terug te zien. De PvdA zit in 10 van de 12 collegecoalities als “regeringspartij”. Ondanks dat het CDA slechts in één van de gemeenten als grootste partij uit de bus kwam, zit deze partij in het College van B&W van 8 gemeenten.

Als we nogmaals kijken naar de samenstelling van de colleges, blijkt dat de kleur van deze colleges voornamelijk in het midden van het politieke spectrum (zie figuur 4.5) uitkomt. De politieke partijen zijn in het politieke spectrum ingedeeld aan de hand van hun standpunten ten aanzien van integratie. Het is te verwachten dat partijen die progressief zijn, integratie veelal zullen beschouwen als een natuurlijk sociaal proces. Daarentegen zal een partij die conservatief is, integratie en inburgering onder ‘dwang’ willen implementeren. Een linksgeoriënteerde politieke partij zal te allen tijde de normen en waarden van de multiculturele samenleving omarmen. Daarentegen zal een rechtsgeoriënteerde politieke partij in het integratievraagstuk de multiculturele samenleving verwerpen en tegengaan. Thans zal de standpunten van de politieke partijen worden beschreven.

GroenLinks is in het politieke spectrum als links-progressieve partij ingedeeld, omdat deze partij verschillen en emancipatie van het individu voorop stelt. Verschillen kunnen tot spanningen leiden, maar individuen hebben de ruimte nodig om een eigen weg te kiezen, ongeacht herkomst, religie, leeftijd, sekse of seksuele voorkeur. Volgens deze partij is de multiculturele samenleving al lang een realiteit, die niet te ontkennen of te bestrijden valt⁵.

De *Socialistische Partij (SP)* is wederom in het spectrum als links-progressieve partij ingedeeld. Het hoofdmotto van de SP is: ‘Niet apart, maar samen’. Samen wonen in gemengde wijken, samen naar school op gemengde scholen en samen werken en bouwen aan een gemeenschappelijke toekomst⁶.

Een andere partij, die als links-progressieve partij is te kenmerken, is de *Partij van de Arbeid (PvdA)*. Deze partij stelt op het gebied van integratie ten doel een volwaardige deelname van nieuwe landgenoten in alle aspecten van het maatschappelijk leven te stimuleren. Zoals het wegwerken van achterstanden in scholing, gelijke kansen op de arbeidsmarkt, deelname aan politiek en bestuur en gelijke rechten voor vrouwen.

Het integratiebeleid moet zich volgens de PvdA op drie zaken richten:

- Kennis van taal en samenleving

⁵ <http://standpunten.groenlinks.nl/integratie>

⁶ http://www.sp.nl/standpunten/cd_28/standpunt_over_integratie.html

- Participatie in de samenleving
- Formulieren van gemeenschappelijke kernwaarden

Diversiteit is volgens de PvdA een groot goed. Iedereen heeft het recht om zijn of haar leven naar eigen inzicht vorm te geven en om in zijn of haar eigen opvattingen te geloven⁷.

Democraten '66 (D'66) is te typeren als een progressieve partij. Uit het verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen november 2006 blijkt dat deze partij af wil van het 'onder dwang' integreren en inburgeren. Een open samenleving in een globaliserende wereld biedt ruimte voor verschil. D66 verwacht wel van immigranten met een reguliere verblijfsvergunning dat zij met het oog op participatie in de samenleving zich de Nederlandse taal eigen maken. De overheid dient dit te faciliteren, aldus de D'66.

De politieke partijen die aan de conservatieve zijde van het spectrum liggen, zijn de ChristenUnie, het CDA, SGP en PVV. De ChristenUnie is in het politieke spectrum te typeren als een links-conservatieve partij, omdat deze partij voor een gemeenschap staat die zich vanuit haar christelijke traditie openstelt voor migranten en vreemdelingen. Anderzijds zullen vreemdelingen moeten participeren en de wil tonen tot integratie in de Nederlandse samenleving. De rechtsstaat en de democratie als principes voor de inrichting van de Nederlandse samenleving staan daarbij voorop. Alle burgers behoren zich zo te gedragen dat zij geen inbreuk maken op het algemeen belang van de samenleving, de openbare orde en de rechten en vrijheden van andere burgers⁸.

Het *Christendemocratisch Appel (CDA)* vindt het belangrijk dat er in de Nederlandse samenleving ruimte is voor verschillende religieuze, culturele en etnische achtergronden. Elke burger heeft rechten, maar ook de verantwoordelijkheid om voor zichzelf en zijn naasten te zorgen. Tussen burgers onderling moet betrokkenheid en respect bestaan. Anderzijds benadrukt de partij het integratieproces in goede banen te leiden door bij huwelijken van immigranten 120% van het wettelijk minimumloon te eisen en een leeftijdsgrens van 21 jaar te hanteren⁹.

De *Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)* is op het terrein van integratie te typeren als een uiterst conservatieve partij. In haar standpunt schrijft de partij dat de tijd van de vrijblijvendheid voorbij is en voorstander is van krachtig integratiebeleid. Naast rechten zijn er plichten, die ook daadwerkelijk moeten worden nageleefd. Iedereen is gehouden zich aan de Nederlandse wetten en regels te houden. Dat is wel het minste. Bovendien mag verwacht worden dat wie hier, al dan niet tijdelijk, wil blijven, zich de moeite getroost om zichzelf ook zelfstandig te kunnen redden. Gestimuleerd moet worden dat nieuwkomers zich zo snel mogelijk laten naturaliseren. Wie in woord en/of daad er blijk van geeft een gevaar te zijn voor onze samenleving moet het Nederlanderschap (kunnen) worden ontnomen. De mogelijkheden voor dubbele nationaliteit worden beperkt, aldus de SGP¹⁰.

⁷ <http://pvda.nl/standpunten/standpunten//Integratie.html>

⁸ http://www.christenunie.nl/nl/standpuntentotaal?faqShow_48318=1013#faqItem1013

⁹ <http://cda.nl/standpunten+van+a+tot+z.aspx?l=154>

¹⁰ <http://www.sgp.nl/Page/nctrue/sp685/letter=l/standid=1817/index.html>

De *Partij voor de Vrijheid (PVV)* heeft in 2006 niet meegedaan aan de lokale verkiezingen, maar is in het politieke spectrum geplaatst, omdat deze partij heden een kritische kijk heeft op het integratievraagstuk. Deze partij is in het spectrum als uiterst conservatief-rechtse partij ingedeeld, omdat zij als enige partij pleiten voor een immigratiestop van niet-westerse allochtonen. Verder vindt deze partij dat de islamisering van Nederland de belangrijkste belemmering in het integratieproces vormt¹¹.

In het politieke spectrum is de *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)* als rechtse politieke partij ingedeeld. De belangrijkste doelen op het terrein van integratie is de immigratie beperken, de integratie bevorderen en de discriminatie bestrijden. De VVD vindt dat er niet moet worden gestreefd naar een multiculturele samenleving, waarin de burgers verder van elkaar af komen te staan, maar naar een maatschappij waarin sprake is van 'gedeeld burgerschap'. Daarin staat de eigen verantwoordelijkheid centraal. Migranten moeten de Nederlandse taal beheersen en de Nederlandse normen en waarden respecteren¹².

De lokale partijen die in de colleges voorkomen, zijn tevens in hetzelfde politieke spectrum ingedeeld. De politieke partijen *Lokaal Centraal (LC)* en *Weesper Stadspartij (WSP)* zijn in het midden van het spectrum ingedeeld, omdat zij in hun verkiezingsprogramma geen enkel woord uitlaten over het integratievraagstuk. Lokaal Centraal (LC) typeert zich zelfs als een onafhankelijke plaatselijke politieke middenpartij, die geen enkele binding heeft met welke andere partij dan ook, plaatselijk of landelijk¹³.

De lokale partij *Sterk Meppel (SM)* is te typeren als links-progressief, omdat deze partij achterstanden van minderheden wil wegwerken en in het sociaal beleid samenwerking tussen mensen met verschillende culturele achtergronden wil stimuleren¹⁴. De lokale partij in Gilze en Rijen, genaamd *Kern '75*, is in het spectrum ingedeeld als progressieve partij, omdat deze partij voorstander is van beleid dat de ontplooiing bevordert van de minder weerbare groepen in de samenleving¹⁵. Tot slot is de lokale partij van de gemeente Rijssen-Holten, genaamd *Gemeentebelang (GB)*, op het terrein van integratie te typeren als een progressief-rechtse politieke partij, omdat deze partij is ontstaan door een afsplitsing van de VVD.

Als we kijken naar figuur 4.5 zien we dat de colleges van zes gemeenten linksgeoriënteerd zijn en de overige zes gemeenten zijn gezien het spectrum rechtsgeoriënteerd. Verder zijn enkel de colleges van drie gemeenten als conservatief te plaatsten en de rest van de gemeenten bevinden zich richting progressief.

De kleur van de colleges kan van invloed zijn op de inhoud van het integratiebeleid.

Van de gemeenten die links-progressief georiënteerd zijn is te verwachten dat deze gemeentebesturen de multiculturele samenleving zullen omhelzen en dientengevolge ook specifiek integratiebeleid zullen uitvoeren bijvoorbeeld op het gebied van onderwijsachterstand, werkgelegenheid en huisvesting.

¹¹ http://pvv.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=788&Itemid=139

¹² <http://vvd.nl/standpunt/213/integratie>

¹³ <http://www.lokaalcentraal.nl/>

¹⁴ <http://sterkmeppel.nl/05-standpunten/05vkprogram.htm#8.1>

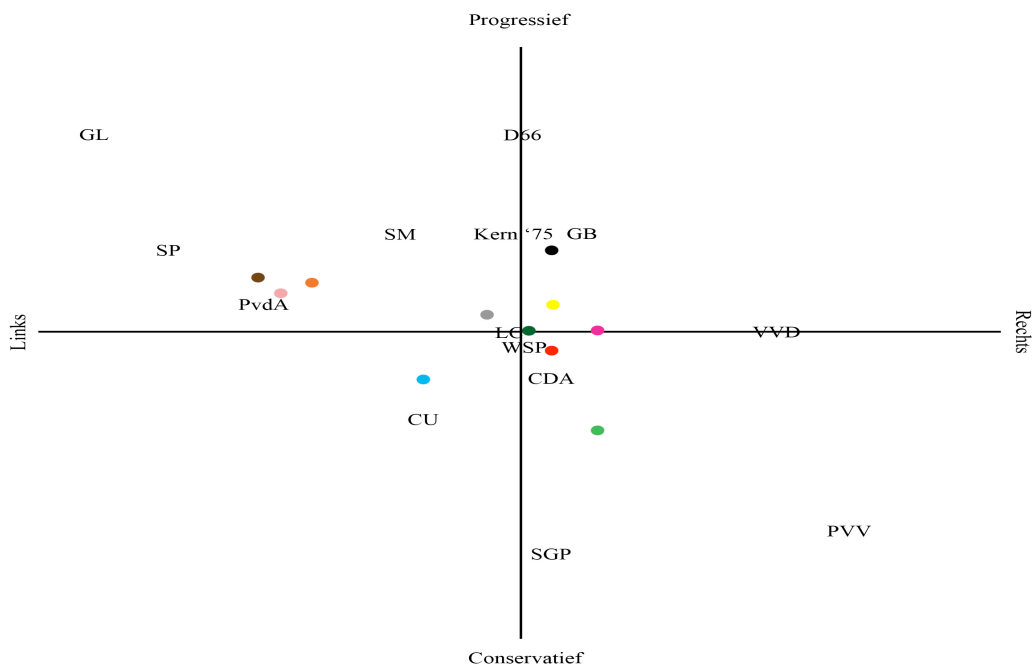
¹⁵ <http://www.kern75.nl/>

Daarentegen zullen gemeenten, waarvan de politieke kleur rechts-progressief is, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burgers centraal stellen. Tevens zullen deze gemeenten niet streven naar een multiculturele samenleving, maar naar een maatschappij waarin burgers niet los van elkaar, maar met elkaar leven.

Gemeenten met een links-conservatieve college zijn voor het behoud van de eigen culturele identiteit, zolang dit niet ten koste gaat van het algemeen belang en de sociale samenhang. In deze gemeenten zal het integratiebeleid waarschijnlijk gericht zijn op het wegwerken van sociaal-economische achterstanden.

Gemeenten die zowel aan de rechterzijde als conservatieve zijde van het politieke spectrum bevinden, zullen vooral de nadruk leggen op de individuele verantwoordelijkheid van de burgers. De samenleving wordt niet gezien als een multiculturele samenleving. De principes van de rechtsstaat staan voorop, dientengevolge zal het integratiebeleid vooral gericht zijn op juridische beleidsinstrumenten.

Figuur 4.5 - Politieke Spectrum



- Albrandswaard
- Culemborg
- Dronten
- Gilze en Rijen
- Goes
- Heerenveen/Helden

- Hoogezand-Sappemeer
- IJsselstein
- Meppel
- Rijssen-Holten
- Weesp

- CDA = Christen Democratisch Appel
- CU = Christen Unie
- D66 = Democraten '66
- GL = Groen Links
- PvdA = Partij van de Arbeid
- PVV = Partij voor de Vrijheid
- SGP = Staatkundig Gereformeerde Partij
- SP = Socialistische Partij
- VVD = Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
- GB = Gemeentebelang
- Kern '75 = Kern '75
- LC = Lokaal Centraal
- SM = Sterk Meppel
- WSP = Weesper Stadspartij

De drie gemeenten met het laagste percentage niet-westerse allochtonen, gezien tabel 4.3, zijn Helden (4,3%), Meppel (5,3%) en Rijssen-Holten (3,9%). Als we deze gegevens in verband leggen met de samenstelling van de gemeenteraad in deze gemeenten, valt op dat in Helden het CDA de grootste fractie is. In Rijssen-Holten is de SGP de grootste partij en in Meppel is een lokaal partij als grootste partij uit de bus gekomen. Gezien figuur 4.5 vallen deze partijen in het politiek spectrum richting rechts-conservatief. De drie gemeenten met het hoogste percentage niet-westerse allochtonen zijn Weesp (12,9%), Culemborg (12,3%) en IJsselstein (11,8%). Als we kijken naar de samenstelling van de gemeenteraden in deze gemeenten blijkt dat de stemmen verdeeld zijn. Zowel links-progressieve als rechts-conservatieve partijen zijn in evenwicht.

4.4.2 De sociaal-economische kenmerken

In dit paragraaf wordt getracht verbanden te leggen aan de hand van een aantal sociaal-economische kenmerken. Deze cijfers zijn ontleend aan de internetsite: www.watdoetjegemeente.nl. Middels deze gegevens kan worden achterhaald hoe deze gemeenten presteren op deze gebieden. Wederom zullen de twaalf gemeenten onderling met elkaar vergeleken worden.

Allereerst kijken we naar het werkloosheidspercentage. Uit tabel 4.6 blijkt dat het percentage niet werkende werkzoekenden in de gemeente Hoogezand-Sappemeer met 7,1% (2008) het hoogst is. Dientengevolge is het participatiegraad in deze gemeente het laagst.

Gemeente Albrandswaard heeft het laagste werkloosheidspercentage en de gemeente IJsselstein heeft de hoogste participatiegraad.

Figuur 4.6 - Niet werkende werkzoekenden¹⁶ (2007, 2008) & Participatiegraad¹⁷ (2007) [%]

	2007	2008	Participatiegraad 2007
Hoogezand-Sappemeer	10,1	7,1 ¹⁸	58,3
Meppel	5,6	4,7 ¹⁹	66,2
Culemborg	5,5	4,5	63,3
Heerenveen	5,9	4,3	60,3
Weesp	4,1	3,7	62,9
Gilze en Rijen	4,1	3,4	66,6
Goes	4,1	3,3	64,5
Dronten	4,1	3,3	62,8
Helden	4,0	3,1	62,3
IJsselstein	3,8	2,7	71,6
Rijssen-Holten	2,6	2,2	62,3
Albrandswaard	2,7	2,1	66,6

(Bron: CWI, CBS)

¹⁶ Het aantal niet werkende werkzoekenden op 1 januari als percentage van de bevolking (15-64 jaar). De indicator geeft een indicatie van de werkloosheid op basis van de inschrijvingen bij de Centra voor Werk en Inkomens (CWI). Dit cijfer bevat ook de inschrijvingen van personen die feitelijk niet op zoek zijn naar werk (maar wel zijn ingeschreven bij de CWI's), en personen die niet willen werken of werk zoeken voor minder dan 12 uur per week (bron: CWI).

¹⁷ Het gaat hier om de netto participatiegraad, dat wil zeggen het percentage van de bevolking (15-64 jaar) dat werkzaam is: ten minste 12 uur per week. De indicator geeft de verhouding weer tussen de omvang van de bevolking en de werkzame beroepsbevolking. Een hoger cijfer betekent dat een groter deel van de 15-64 jarigen werkzaam is (www.cbs.nl).

¹⁸ De vier gemeenten met het hoogste percentage niet-westerse allochtonen zijn aangegeven in het rood.

¹⁹ De vier gemeenten met het laagste percentage niet-westerse allochtonen zijn aangegeven in het groen.

Opvallend is dat in de gemeenten met de meeste (Hoogezand-Sappemeer en Culemborg) en de minste (Meppel en Heerenveen) niet-westerse allochtonen het werkloosheidspercentage het hoogst ligt. Dit gegeven is tevens terug te zien in het percentage werkloze jongeren (16-24) in tabel 4.7. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Meppel, Culemborg en Heerenveen zijn de gemeenten die het meest te kampen hebben met een hoge (jeugd)werkloosheidspercentage. Daarentegen zijn de gemeenten Albrandswaard, Rijssen-Holten, IJsselstein en Helden de gemeenten met het laagste percentage werkloosheidspercentage. De gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Heerenveen hebben door het hoge werkloosheidspercentage tevens een lage participatiegraad. Naast deze gemeenten hebben Rijssen-Holten en Helden ook een lage participatiegraad. Dit is heel opvallend, omdat deze gemeenten juist een laag werkloosheidspercentage hebben. De gemeenten met een hoge participatiegraad zijn IJsselstein, Gilze & Rijen, Albrandswaard en Meppel.

Als we kijken naar het percentage kinderen in achterstandswijken, is dit percentage wederom het hoogst in de gemeente Hoogezand-Sappemeer (43.9%). Andere gemeenten met een hoog percentage kinderen in achterstandswijken zijn Heerenveen, Goes en Meppel.

Figuur 4.7 - Jeugdbeleid [%], 2006

	% werkloze jongeren (16-24) ²⁰	% Kinderen in achterstandswijken	% achterstands- leerlingen (4-12) ²¹
Hoogezand-Sappemeer	8,1	43,9	32,6
Rijssen-Holten	1,2	0,0	20,6
Gilze en Rijen	1,6	0,0	20,2
Culemborg	3,0	0,0	19,8
IJsselstein	2,6	0,0	16,9
Weesp	1,1	0,0	16,7
Albrandswaard	1,7	0,0	15,9
Helden	1,6	0,0	15,7
Heerenveen	3,5	26,2	14,1
Meppel	3,6	13,2	13,6
Goes	2,6	24,3	13,5
Dronten	1,7	0,1	13,3

(Bronnen: CBS bewerking Verwey-Jonker instituut)

Uit tabel 4.7 blijkt verder dat de gemeenten met de meeste niet-westerse allochtonen ook het hoogste percentage achterstandsl leerlingen hebben, behalve de gemeenten Rijssen-Holten en Gilze en Rijen. Daarentegen hebben gemeenten met een laag percentage niet-westerse allochtonen ook een lager percentage achterstandsl leerlingen.

²⁰ het aantal 16 t/m 24 jarige niet-werkend werkzoekenden ingeschreven bij het CWI, geschoond door matching met gegevens van de Belastingdienst en het UWV, ten opzichte van het totaal aantal 16 t/m 24 jarigen.

²¹ het percentage leerlingen in het basisonderwijs (4 t/m 12 jaar) waarbij sprake is van een gewichtsscore hoger dan 0. (bron: CFI, CBS, Verwey-Jonker Instituut).

Naast de kenmerken op het terrein van werk en onderwijs volgt nu een aantal gegevens rondom criminaliteit. Het percentage allochtone verdachten in de gemeenten loopt evenredig aan het percentage niet-westerse allochtonen (zie tabel 4.9). Echter loopt het aantal verdachten per 10.000 inwoners niet gelijk aan het percentage niet-westerse allochtonen in de gemeenten. In de top 4 van de gemeenten met het hoogste aantal verdachten per 10.000 inwoners bevindt de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Goes, Albrandswaard en Dronten. De gemeenten met het laagste percentage niet-westerse allochtonen hebben ook het laagste aantal verdachten per 10.000 inwoners. Deze gemeenten zijn Heerenveen, Meppel, Helden en Rijssen-Holten

Figuur 4.9 - Verdachten van misdrijven, 2007

	% allochtone verdachten ²² [%]	Aantal verdachten per 10.000 inw. ²³ [getal]
Hoogezand-Sappemeer	36,6	171
Goes	29,1	164
Albrandswaard	34,0	144
Dronten	30,6	143
Weesp	40,1	139
Culemborg	36,8	135
IJsselstein	36,8	135
Gilze en Rijen	29,5	127
Heerenveen	25,1	125
Meppel	19,4	117
Helden	20,6	81
Rijssen-Holten	16,3	77

(Bron: Korps Landelijke Politiediensten)

Figuur 4.10 - Aantal harde-kernjongeren per 10.000 inw.²⁴ [getal]

	2006	2007
IJsselstein	36	45
Albrandswaard	28	34
Hoogezand-Sappemeer	26	34
Heerenveen	17	29
Culemborg	38	22
Meppel	13	22
Goes	21	21

²² Betreft het aandeel allochtone verdachten (1e en 2e generatie) in procenten van de verdachtenpopulatie van de betreffende gemeente. De gegevens zijn afkomstig uit het Herkenningssysteem (HKS) van de politie. Aan het gebruik van deze bron van gegevens over criminaliteit zijn een aantal beperkingen verbonden, waarvan men zich bij de interpretatie van de gegevens bewust moet zijn (Bron: Korps Landelijke Politiediensten).

²³ Deze indicator geeft het aantal verdachten behorend tot een bepaalde categorie per 10.000 inwoners van de overeenkomstige categorie in de bevolking (bijvoorbeeld: wanneer de categorie minderjarigen betreft, dan geeft deze indicator aan hoeveel personen van iedere 10.000 minderjarigen, verdacht zijn geweest van een misdrijf) De gegevens zijn afkomstig uit het Herkenningssysteem (HKS) van de Nederlandse politie. Aan het gebruik van deze bron van gegevens over criminaliteit zijn een aantal beperkingen verbonden, waarvan men zich bij de interpretatie van de gegevens bewust moet zijn (Bron: Korps Landelijke Politiediensten).

²⁴ Betreft het absolute aantal harde-kernjongeren (van 12 t/m 24 jaar) per 10.000 inwoners van 12 tot en met 24 jaar. De gegevens zijn afkomstig uit het Herkenningssysteem (HKS) van de politie. Het begrip 'harde-kernjongere' is toegepast volgens de definitie van het Ministerie van Justitie: De harde kern jeugd bestaat uit jongeren van 12 tot en met 24 jaar die in een kalenderjaar 3 zware delicten plegen of 2 zware delicten in een kalenderjaar met bovendien in de jaren daarvoor minimaal 3 politieantecedenten

	2006	2007
Dronten	14	18
Gilze en Rijen	13	18
Weesp	12	12
Rijssen-Holten	0	3
Helden	7	0

(Bron: Korps Landelijke Politiediensten)

In de gemeenten Albrandswaard en Hoogezand-Sappemeer is wederom het aantal harde-kernjongeren per 10.000 inwoners het hoogst (zie tabel 4.10). Een mogelijke verklaring voor het hoge aantal harde-kerjongeren per 10.000 inwoners in de gemeente Hoogezand-Sappemeer zou zowel het hoge werkloosheidspercentage als het hoge percentage werkloze jongeren kunnen zijn.

Een mogelijke verklaring voor het hoge aantal harde-kernjongeren per 10.000 inwoners in de gemeente Albrandswaard en IJsselstein zou het hoge percentage (respectievelijk 34,0% en 36,8%) allochtone verdachten kunnen zijn.

Tot slot zal in tabel 4.11 aan de hand van de drie belangrijkste kenmerken: werkloosheid, onderwijs en criminaliteit, die hier boven zijn besproken, de gemeenten ingedeeld worden. De indeling zal geschieden door de gemeenten die het slechts presteren het hoogst in de lijst te plaatsen.

Figuur 4.11 - Indeling gemeenten naar sociaal-economische kenmerken

Werkloosheid	Onderwijs	Criminaliteit
Hoogezand-Sappemeer	Hoogezand-Sappemeer	Hoogezand-Sappemeer
Meppel	Rijssen-Holten	IJsselstein
Culemborg	Gilze en Rijen	Albrandswaard
Heerenveen	Culemborg	Culemborg
Weesp	IJsselstein	Weesp
Gilze en Rijen	Weesp	Dronten
Goes	Albrandswaard	Goes
Dronten	Helden	Gilze en Rijen
Helden	Heerenveen	Heerenveen
IJsselstein	Meppel	Meppel
Rijssen-Holten	Goes	Helden
Albrandswaard	Dronten	Rijssen-Holten

Thans is duidelijk geworden hoe gemeenten op de sociaal-economische kenmerken werkloosheid, onderwijs en criminaliteit presteren. In paragraaf 4.5 zal aan de hand van de interviewgegevens beschreven worden met welke integratieproblemen volgens de wethouders en beleidsmedewerkers de gemeenten te maken hebben. Op deze wijze kan vergeleken worden of de integratieproblemen overeenkomen met de sociaal-economische kenmerken die in deze paragraaf zijn beschreven.

4.4.3 De typen integratieproblemen

In de vorige paragrafen zijn een aantal sociaal-economische feiten van de twaalf gemeenten weergegeven en verbanden gelegd. Maar wat zijn de

daadwerkelijke integratieproblemen volgens het gemeentebestuur zelf? Tijdens de interviewsgesprekken is gevraagd met welke integratieproblemen de gemeenten te kampen hebben en tevens gevraagd welke aandachtspunten worden geprioriteert. Door deze vraagstelling is bij de beantwoording mogelijkwijs niet alle integratieproblemen door de gemeenten opgesomd.

In de gemeente Albrandswaard werd door de wethouder opgemerkt dat er geen integratieproblemen zijn. Volgens de wethouder worden allochtonen makkelijk door de samenleving opgenomen, vanwege de kleinschalige omvang van de gemeente. Tevens was zowel de wethouder als de beleidsmedewerker verbaasd over het feit dat de gemeente Albrandswaard een aandeel van 7% niet-westerse allochtonen heeft. Als we terugkijken naar de criminaliteitscijfers dan is eigenlijk te verwachten dat de gemeente Albrandswaard met criminaliteit onder allochtonen te kampen heeft. Maar volgens het gemeentebestuur is dat niet het geval.

De gemeente Culemborg heeft volgens de wethouder te maken met zware criminaliteit onder allochtone jongeren, met name harde kernjongeren, die moeilijk uit het criminele circuit zijn te halen. Verder vindt de wethouder dat er meer aandacht moet komen voor de emancipatie van allochtone vrouwen. Het type integratieprobleem volgens de wethouder komt enigszins overeen met de cijfers in figuur 4.9. Uit dit tabel blijkt dat de gemeente Culemborg op de tweede plaats staat bij de gemeenten met het hoogste percentage allochtone verdachten.

Volgens het gemeentebestuur van Dronten zijn onder migrantengroepen veel loverboys actief. Dit feit komt overeen met het gegeven in tabel 4.9, waarin staat dat 30,6% van de verdachten van allochtone afkomst is. Voor de rest blijkt dat de allochtone vrouwen in Dronten heel geïsoleerd leven en met name onder de Marokkaanse bevolking. Tot slot geeft het gemeentebestuur blijk van het feit dat de werkloosheid onder migranten groter is in vergelijking tot andere doelgroepen.

Volgens de wethouder van gemeente Gilze & Rijen ligt de integratieproblemen met name op het gebied van onderwijsachterstanden. Tevens wil de gemeente de allochtone bevolking ondersteunen bij de ontplooiing van allochtone vrouwen. Verder geeft de wethouder aan dat allochtonen, vanwege hun levensstijl, meer gezondheidsrisico's lopen dan de autochtone bevolking. Volgens de cijfers heeft de gemeente Gilze en Rijen te kampen met onderwijsachterstand bij 20,2% van de leerlingen (zie figuur 4.7). Dit gegeven komt overeen met wat de wethouder had aangegeven.

De wethouder van de gemeente Goes duidde aan dat de integratieproblemen in deze gemeente van onbeduidende omvang zijn. Als we kijken naar de genalyseerde sociaal-economische kenmerken in § 4.5, dan blijkt deze gemeente bij geen van de kernen slecht te presteren.

Volgens het gemeentebestuur van Heerenveen zijn migranten niet genoeg sociaal geactiveerd. Uit de sociaal-economische kenmerken blijkt wel dat de gemeente een hoge jeugdwerkloosheidspercentage en percentage kinderen in achterstandswijken heeft.

De wethouder van de gemeente Helden gaf aan dat in Helden en in een aantal andere plattelandsgedieden in Nederland, sprake is van 'keukentafelracisme'. Met die term wordt uitgedrukt dat veel inwoners van

Helden negatieve beelden hebben bij medeburgers die een andere culturele achtergrond hebben. Deze negatieve beelden worden aan de keukentafel doorgegeven aan de kinderen. Dit staat het vreedzaam samenleven in de weg en bemoeilijkt dat alle burgers meetellen en meedoen in de samenleving (Gemeente Helden, 2008:3). Deze beeldvorming vormt volgens de wethouder het belangrijkste integratieprobleem. Als we kijken naar de gegevens van de gemeente Helden in § 4.4 valt op dat deze gemeente in geen enkele punt heel slecht scoort.

In de gemeente Hoogezand-Sappemeer werd aangegeven dat migranten zeer gesegregeerd wonen. Verder laten ze weten dat het onderwijsniveau van jonge migranten wel goed is, maar het probleem blijft dat meisjes beter presteren dan de jongens. Een interessante opmerking van een van de beleidsmedewerkers was dat de harde criminele kern een diverse (gemengde) groep is. Geconcludeerd wordt dat de allochtonen die tot deze groep behoren het meest geïntegreerd zijn. Tot slot merkte het gemeentebestuur op dat er op dit moment relatief veel migranten werkloos zijn en/ of in de Ziektewet zitten. Qua sociaal-economische kenmerken, die in de voorgaande tabellen zijn weergegeven, scoort de gemeente Hoogezand-Sappemeer in de meeste opzichten het slechtst. Deze feiten komen overeen met de integratieproblemen die door het gemeentebestuur werden aangekaart.

De voornaamste aandachtspunten/zorgpunten van de gemeente IJsselstein op het terrein van integratie zijn:

- Jongeren (overlast, met name in de concentratiewijk);
- Allochtone ouderen en
- Sociale cohesie.

Verder blijkt uit de cijfers dat de gemeente IJsselstein slecht presteert op het gebied van allochtone verdachten en heeft tevens het hoogste aantal harde-kernjongeren.

In de gemeente Meppel is het jeugd- en algemeen werkloosheidspercentage hoger in vergelijking met de andere gemeenten. Uit de gegevens verzameld middels het interview blijkt verder dat er problemen zijn op het gebied van de emancipatie van de allochtone mannen en jeugd.

Op de tweede plaats van de gemeenten met het hoogste percentage achterstandsleerlingen staat de gemeente Rijssen-Holtten (zie figuur 4.7). Emancipatie van de allochtone vrouwen en tegengaan van segregatie zijn de belangrijkste aandachtspunten in deze gemeente.

Tot slot blijkt in de gemeente Weesp de voornaamste aandachtspunten op het terrein van criminaliteit (harde kernjongeren), overlast (hangjongeren) en isolement van allochtone vrouwen en ouderen te zijn.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is o.a. getracht de politieke kleur van de twaalf gemeenten te analyseren. Uit deze analyse is gebleken dat vijf van de twaalf gemeenten een links-progressieve college hebben. Hierna volgen twee gemeenten met een rechts-conservatieve kleur. De complete bevindingen van deze analyse is in figuur 4.12 weergegeven.

Figuur 4.12 - Politieke kleur van de gemeenten

	Politieke kleur college
Albrandswaard	rechts-conservatief
Culemborg	rechts-progressief
Dronten	links-conservatief
Gilze en Rijen	rechts-progressief
Goes	rechts-conservatief
Heerenveen	links-progressief
Helden	links-progressief
Hoogezand-Sappemeer	links-progressief
IJsselstein	links-progressief
Meppel	rechts
Rijssen-Holten	links-progressief
Weesp	centrum

Vervolgens is in § 4.6 aangegeven met welke integratieproblemen de gemeenten volgens het bestuur (wethouders en beleidsmedewerkers) te maken hebben. Deze bevindingen zijn in figuur 4.13 per gemeente weergegeven.

Figuur 4.13 - Soort integratieproblemen volgens het gemeentebestuur

	Type integratieproblemen
Albrandswaard	geen
Culemborg	criminaliteit, emancipatie allochtone vrouwen
Dronten	criminaliteit, isolement allochtone vrouwen, werkloosheid
Gilze en Rijen	emancipatie allochtone vrouwen, gezondheidsrisico's, onderwijs
Goes	geen
Heerenveen	sociale activering
Helden	beeldvorming
Hoogezand-	criminaliteit, onderwijs (jongens), segregatie, werkloosheid
IJsselstein	overlast, isolement allochtone mannen, sociale cohesie
Meppel	emancipatie allochtone mannen en jeugd
Rijssen-Holten	emancipatie allochtone vrouwen, segregatie
Weesp	criminaliteit, isolement allochtone vrouwen en ouderen, overlast

Uit dit tabel blijkt dat de integratieproblematiek in deze gemeenten zich voornamelijk concentreert op thema's als criminaliteit en emancipatie van de allochtonen. Alleen de gemeenten Heerenveen en Helden gaven een andere problematiek aan dan de andere gemeenten. Tot slot gaven de gemeenten Albrandswaard en Goes aan, dat zij niet te maken hebben met integratieproblemen. Opmerkelijk is dat de politieke kleur van het College van B&W van beide gemeenten rechts-conservatief is. Een ander opmerkelijk verband is dat de gemeenten met het hoogste aandeel niet-westerse allochtonen (de gemeenten Culemborg, IJsselstein, Hoogezand-Sappemeer en Weesp) aangeven dat ze voornamelijk te maken hebben met criminaliteit en overlast.

In dit hoofdstuk zijn tevens cijfers van de gemeenten toegelicht. Van de sociaal-economische kenmerken: criminaliteit, werkloosheid en onderwijs is gekeken hoe de gemeenten op deze thema's presteren.

Van de gemeente Albrandswaard is te concluderen dat de gemeente te maken heeft met een hoog percentage allochtone verdachten, maar in weze wordt in deze gemeente geen beleid gevoerd. Mogelijk heeft dit feit te maken met de politieke kleur van het college: rechts-conservatief. De gemeente Culemborg presteert op alle drie de terreinen slecht, een mogelijke verklaring

kan zijn dat de gemeente Culemborg een hoog percentage (12,3%) niet-westerse allochtonen heeft. De gemeente Dronten heeft volgens het bestuur vooral te kampen met criminaliteit en werkloosheid. Deze feiten komen overeen met de cijfers, die zijn verzameld via het CBS. De gemeente Gilze & Rijen heeft volgens het CBS voornamelijk te kampen met onderwijsachterstanden. Dit probleem werd ook aangekaart door de wethouder.

De gemeente Goes gaf aan geen integratieproblemen te hebben. Dit feit komt overeen met de sociaal-economische kenmerken, die zijn beschreven in § 4.4.2. Uit deze cijfers blijkt dat de gemeente Goes niet slecht presteert.

Het gemeentebestuur in Heerenveen gaf aan dat de problemen met migranten met name ligt bij de sociale activering. Echter blijkt uit de cijfers dat de werkloosheid hoger is in vergelijking met de rest van de gemeenten. Bij deze gemeente is een discrepantie waarneembaar.

Gezien de sociaal-economische cijfers presteert de gemeente Helden goed. Het gemeentebestuur gaf aan dat het probleem op het terrein van integratie voornamelijk ligt aan de beeldvorming.

De gemeente Hoogezand-Sappemeer presteert op alle drie de sociaal-economische kenmerken slecht, deze problemen werden ook aangekaart door het gemeentebestuur. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de gemeente Hoogezand-Sappemeer een aandeel van 10,3% niet-westerse allochtonen heeft wonen.

Uit analyse blijkt dat de problemen die zijn aangekaart door de gemeente IJsselstein overeenkomen met de sociaal-economische cijfers. In de gemeente Meppel kwam dit niet overeen. Deze gemeente staat in de lijst op de 2^e plaats van de gemeenten met het hoogste werkloosheidspercentage. Echter gaf de gemeente aan dat de emancipatie van de allochtone mannen en jeugd een groter probleem vormt.

Uit de cijfers blijkt dat 20,6% van de leerlingen te typeren zijn als achterstandsleerlingen, maar het gemeentebestuur gaf dit probleem niet aan. Het gemeentebestuur kaart de emancipatie van allochtone vrouwen als groter probleem aan. Tot slot blijkt dat de gemeente Weesp, net als de andere gemeenten met het hoogste percentage niet-westerse allochtonen, voornamelijk te maken heeft met criminaliteit en overlast.

5 Een kijkje in de *integratiekeuken* van gemeenten

Zoals eerder aangegeven, maken twaalf gemeenten onderdeel uit van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt getracht de gegevens die verzameld zijn middels de interviews en beleidsstukken te analyseren. De inhoudelijke kenmerken die in dit hoofdstuk worden besproken geven antwoord op de vraag hoe het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten eruitziet. Hierbij wordt gekeken naar de typen beleidsdoelen van gemeenten (§5.1), de beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid (§5.2) en naar de actoren die betrokken zijn in het beleid (§5.3).

5.1 Doelen van het beleid

In deze paragraaf worden de doelstellingen ten aanzien van het integratiebeleid van de twaalf gemeenten beschreven. Tijdens het interview is allereerst gevraagd of de gemeente een integratiebeleid heeft en vervolgens is geïnformeerd wat de doelstelling ten aanzien van het beleid is. Gedurende de interviews zijn vele kernwaarden ten aanzien van integratie de revue gepasseerd, zoals sociale samenhang/ cohesie, zelfredzaamheid, participatie, burgerschap, sociaal-economische achterstanden, etc. Deze waarden hebben ieder een betekenis voor het gestelde doel dat de gemeente hanteert op het integratiebeleid. De doelen van het beleid worden onderscheiden aan de hand van een zevental typen: explorerend, verdelend, herverdelend, regulerend, faciliterend, stimulerend en constituerend beleid. Deze typen zijn eerder in § 2.2.1 behandeld. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de beleidsdoelen van de gemeenten gekoppeld aan de manier waarop de gemeenten op dit beleidsterrein de regie voeren. Deze regisseursrollen werden eerder in hoofdstuk twee behandeld.

Gemeente Albrandswaard

De wethouder gaf aan dat in deze gemeente geen integratiebeleid is vormgegeven. De samenleving wordt als één geheel gezien. Onderscheid in allochtonen en autochtonen is daarom niet wenselijk. In het Wmo Beleidsplan 2009-2012 wordt onder prestatieveld 5 “Participatie van mensen met een beperking” aangegeven dat het integreren van jongeren, ouderen, kwetsbare groepen en volwassenen in de lokale samenleving een doelstelling is. Maar in concreto zijn hier geen vervolg stappen (notities, nota’s etc.) voor ontwikkeld. De gemeente beperkt zich enkel tot de kerntaken en stelt dat het proces van integreren aan de burgers zelf overgelaten moet worden. Dit blijkt tevens uit de uitspraak van de wethouder dat Albrandswaard een kleine samenleving is waarin de allochtonen makkelijk en snel worden opgenomen.

Gemeente Culemborg

In de voorjaarsrapportage 2009 wordt de integratievisie als volgt beschreven: “Integratie is participatie en emancipatie. Vanuit de stelling ‘algemeen waar het kan, specifiek waar het moet’ voeren we een gericht doelgroepenbeleid, met name voor die groepen die niet op eigen kracht kunnen participeren op het gebied van welzijn, onderwijs, arbeidsmarkt, cultuur en verenigingsleven. Het gaat daarbij vooral om mensen met een andere etnische achtergrond”. Uit dit zinsdeel blijkt dat de gemeente Culemborg doelgroepenbeleid voert en

daarmee *verdelend* beleid ten doel stelt. Het toepassen van doelgroepenbeleid is een typisch voorbeeld van verdelend beleid.

De doelstelling van de gemeente Culemborg ten aanzien van integratie is de participatie van mensen met een etnische achtergrond waarborgen en ondersteunen, zodat de diversiteit in de bevolkingssamenstelling ook zichtbaar is binnen de beleidsterreinen welzijn, onderwijs, arbeidsmarkt, cultuur en verenigingsleven.

Deze gemeente heeft geen specifieke integratienota. Aspecten van integratie zijn geformuleerd onder het kopje "Meedoen" in het beleidskader van de Wmo opgenomen. In de discussienota²⁵ van de gemeente Culemborg wordt verder het maatschappelijk belang van sport onderschreven: 'Sportbeoefening 'houdt jongeren van de straat' en levert een 'uitdaging' (prestatiestreven) op' (Discussienota Sport, 2006:5).

De gemeente probeert middels *constituerend* beleid allochtone zelforganisaties te stimuleren. Daarnaast probeert de gemeente de migrantendoelgroep middels *stimulerend* beleid op verschillende beleidsterreinen (sport, onderwijs, arbeidsmarkt, etc.) te activeren om deze groepen te integreren in de samenleving.

Gemeente Dronten

Net als de gemeente Albrandswaard wil deze gemeente geen onderscheid maken tussen doelgroepen. De gemeente stelt de zelfredzaamheid van haar burgers voorop. Het al dan niet zelfredzaam zijn is volgens de gemeente lang niet altijd gebaseerd op een etnische afkomst maar veeleer een combinatie van verschillende (vaak met elkaar samenhangende) factoren: afkomst, achtergrond, opleiding, inkomens-, gezondheids- en woonsituatie²⁶.

Gemeente Gilze & Rijen

Ondanks dat de gemeente in het collegeprogramma had aangegeven dat een integratiebeleid vormgegeven zou worden, heeft Gilze & Rijen in deze bestuursperiode geen integratiebeleid opgesteld. Ondanks dat de gemeente geen kaders heeft voor integratiebeleid, is op projectmatige basis (bottom-up) integratieprojecten opgezet. De projecten zijn voornamelijk gebaseerd op het voorlichten van migranten om de toegankelijkheid van voorzieningen voor deze groep te vergemakkelijken (*faciliterend beleid*). *Stimulerend beleid* vormt een ander belangrijk aspect van het beleid, waarbij de migranten worden geactiveerd zich zichtbaarder op te stellen.

In het collegeprogramma (2006-2010) van de gemeente staat het volgende: "*In ons integratiebeleid gaan we uit van wederzijds respect voor elkaars culturen. We willen de integratie van allochtonen verder verbeteren door het actief aangaan en bevorderen van de dialoog*"²⁷. Hiermee beoogt de gemeente *explorerend* beleid te voeren door in gesprek te gaan met de migranten zelf.

25 Sport en beweging in het Culemborg, jan. 2006, nr. 0600720

26 Subsidiebeleidskader 2008-2011 Gemeente Dronten, p. 8

27 Gilze & Rijen, Collegeprogramma 2006-2010: 19

Gemeente Goes

De gemeente Goes heeft een integratienota genaamd “Geïntegreerd in Goes”. De volgende uitgangspunten vormen de belangrijkste doelen van het integratiebeleid in Goes:

- De gemeente heeft een regiefunctie ten aanzien van integratiebeleid en toetst gesubsidieerde activiteiten aan het beleid zoals in deze nota is vastgelegd.
- Iedere burger, zowel autochtoon als allochtoon, is onafhankelijk en zelf verantwoordelijk voor de nodige middelen van bestaan.
- Persoonlijke en maatschappelijke belemmeringen, die de integratie en participatie van de inwoners van Goes in de Goese samenleving belemmeren, worden tegengegaan. Hiermee heeft de gemeente *herverdellend* en *regulerend* beleid voor ogen, door over de gehele linie belemmeringen ten aanzien van integratie weg te werken.
- Het college hecht waarde aan een overlegplatform bestaande uit inwoners uit Goes, van zowel allochtone als autochtone afkomst, dat functioneert als gesprekspartner op gebied van integratie²⁸.

Gezien deze uitgangspunten in het integratiebeleid blijkt dat de lokale overheid toenemende twijfel heeft over de representativiteit van migrantenzelforganisaties. Vanaf 2009 werd de subsidie aan de Turkse, Surinaamse en Marokkaanse zelforganisaties opgeschort om via een koepelorganisatie, genaamd ‘Variant’ de activiteiten voort te zetten. Hiermee probeert de gemeente tevens de sturing en controle van het beleid strak te houden.

Gemeente Heerenveen

Gemeente Heerenveen heeft op dit moment geen integratienota. De wethouder geeft aan geen doelgroepenbeleid uit te voeren. De gemeente hanteert een integraal aanpak. Daar waar extra aandacht nodig is voor bepaalde kwetsbare groepen, worden deze meegenomen in de integrale aanpak binnen de verschillende beleidsterreinen.

Gelijkwaardigheid bij burgers is een belangrijk uitgangspunt. Tevens zijn de migranten niet georganiseerd middels zelforganisaties, maar probeert de gemeente middels migranten sleutelfiguren ingang te krijgen bij de doelgroepen (zoals Marokkaanse profvoetballers). Gezien deze feiten, kan worden afgeleid dat het doel van de gemeente Heerenveen ten aanzien van integratiebeleid enkel *stimulerend* is. Door middel van een integrale aanpak probeert de gemeente de integratie in de samenleving te bevorderen.

Gemeente Helden

Deze gemeente voert een beleid dat gericht is op het bevorderen van begrip en respect voor elkaar en kennismaking tussen bevolkingsgroepen d.m.v. de interculturele dialoog. Het integratiebeleid in de vorm van een actieplan is gebaseerd op drie basisprincipes:

- burgerschap: betrokkenheid op anderen, respect voor verschillen, burgers nemen de verantwoordelijkheid voor de manier waarop ze

²⁸ Goes, “Geïntegreerd in Goes”, februari 2009:14

samen inhoud en vorm geven aan het openbare, gemeenschappelijke leven. Hiermee probeert de gemeente de sociale samenhang te bevorderen en kan gekoppeld worden aan de doelstelling: *stimulerend beleid*.

- zelfsturing: houdt in dat bij het maken en uitvoeren van beleid overleg is met burgers en maatschappelijke organisaties. Tevens probeert de gemeente migranten te stimuleren middels zelforganisaties te mobiliseren. Dit gedeelte van het beleid is met name bedoeld als *explorerend* en *constituerend* beleid.
- heelheid (integrale aanpak): het beleid bereikt alle geledingen van de samenleving.

Gemeente Hoogezand-Sappemeer

De gemeente Hoogezand-Sappemeer heeft geen integratienota. De gemeente voert integraal integratiebeleid uit in de verschillende beleidsterreinen (algemeen beleid). De migrantengroepen worden geactiveerd middels het participatiebudget. Vooral gericht op de lage sociaal-economische klasse. Integratie kan in deze setting gezien worden als het bestrijden van achterstanden en gekoppeld worden aan *herverdelend* en *regulerend* beleid, waarmee belemmeringen in het integratieproces worden geminimaliseerd en toestand van verschillende groepen in de samenleving worden gecorrigeerd.

Gemeente IJsselstein

De gemeente IJsselstein heeft een nota integratiebeleid etnische groepen samengesteld voor de jaren 2004-2009, met als titel "Kleurrijk Samen-Leven". De nota heeft een kapstok functie, zodra er schokkende signalen uit de samenleving worden opgevangen wordt het wel bijgesteld en is de gemeente bereid om zelfs op ad hoc basis (zonder vooraf opgemaakte kaders) projecten op te stellen. Het centrale doel van het beleid is het bevorderen van de sociale samenhang en participatie binnen de IJsselsteinse samenleving. Het programma is gebaseerd op de uitgangspunten: duurzaamheid, draagvlak en betrokkenheid. De projecten worden ontworpen naar de behoeften van de doelgroepen. Hiermee stelt de gemeente *verdelend* beleid ten doel. Tevens probeert het gemeentebestuur middels *constituerend* beleid (stimuleren van migranten via zelforganisaties te opereren) meer begrip en verbeterde communicatie tussen bewoners onderling te creëren, waardoor problemen op wijkniveau vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden.

Gemeente Meppel

Het beoogd doel op het terrein van integratie is het bevorderen van de deelname van allochtonen aan de samenleving en ontmoeten met de samenleving (Uitvoeringsprogramma Meppel, 2006:39). De projecten op het terrein van integratie worden op ad hoc basis uitgevoerd. De gemeente gaat actief op zoek naar sleutelfiguren, om in samenspraak met deze personen projecten op te zetten. Dit gegeven geeft blijk van het feit dat de gemeente *explorerend* beleid tot doel heeft. Tot slot voert de gemeente doelgroepenbeleid uit, door allochtone vrouwen en jongeren extra te ondersteunen (*verdelend* beleid).

Gemeente Rijssen-Holten

De doelstelling van de gemeente ten aanzien van integratie is de zelfstandige en volwaardige deelname van allochtonen aan de maatschappij via werk, opleiding of in het sociaal-culturele leven en respect voor de diversiteit in de samenleving van de burger. De gemeente heeft een koersdocument (discussiestuk) Integratie uitgeschreven. Het gaat hier niet om beleid dat al vastgesteld is, maar om keuzes die nog voorgelegd dienen te worden. De gemeente focust zich op *verdelend* beleid, door gericht doelgroepenbeleid te voeren. Voorbeelden zijn: het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren, voorzien in de zorgbehoefte van allochtone ouderen, etc. Tot slot vindt de gemeente Rijssen-Holten dat zelforganisaties een grotere rol van betekenis spelen bij het oplossen en voorkomen van problemen en knelpunten. Daarom zal deze gemeente te allen tijde *constituerend* beleid als doeleinde waarborgen.

Gemeente Weesp

De gemeente Weesp heeft geen specifiek integratiebeleid. Wel wordt de allochtone doelgroep middels de Wmo kadernota op bepaalde vlakken ondersteund (*verdelend* beleid). De integratie van allochtonen wordt veelal geassocieerd met het versterken van de sociale samenhang. Echter probeert de gemeente zich enkel te beperken tot haar kerntaken.

De analyse van de doelen van het integratiebeleid per gemeente is wederom in figuur 5.1 weergegeven.

Figuur 5.1 - Doelen van het integratiebeleid

	Doelen van het beleid
Albrandswaard	geen
Culemborg	constituerend, stimulerend, verdelend
Dronten	geen
Gilze en Rijen	explorerend, faciliterend, stimulerend
Goes	herverdelend, regulerend, stimulerend
Heerenveen	stimulerend
Helden	explorerend, stimulerend
Hoogezand-Sappemeer	herverdelend, regulerend, stimulerend
IJsselstein	constituerend, stimulerend, verdelend
Meppel	explorerend, stimulerend, verdelend
Rijssen-Holten	constituerend, stimulerend, verdelend
Weesp	stimulerend, verdelend

Opvallend is dat de gemeenten Albrandswaard en Dronten beide geen beleid hebben, maar verschillende visies voeren. De Albrandswaardse samenleving wordt door het gemeentebestuur als één geheel gezien. Onderscheid maken tussen allochtonen en autochtonen is daarom niet wenselijk. Daarentegen stelt de gemeente Dronten de zelfredzaamheid van haar burgers voorop en wil geen onderscheid maken tussen verschillende groepen, omdat de zelfredzaamheid niet altijd gebaseerd is op een etnische afkomst.

Stimulerend beleid komt in alle gemeenten voor, behalve in de gemeenten die geen beleid ten aanzien van integratie hebben, omdat het integratievraagstuk te allen tijde een beleidsterrein is geweest waarmee wordt getracht overeenkomstig de heersende politieke en maatschappelijke waarden verschillende bevolkingsgroepen te prikkelen deel te nemen aan de samenleving.

Verdelend beleid komt het meest voor in de gemeenten. Met dit type beleid hebben gemeenten doelgroepenbeleid voor ogen, omdat hiermee 'gunsten' worden verleend aan bepaalde, specifieke groepen. Regulerend beleid komt slechts in twee gemeenten voor. Dit kan te maken hebben met het feit dat integratie een proces is dat moeilijk afdwingbaar is.

In de volgende paragraaf zal geanalyseerd worden welke beleidsinstrumenten dominant zijn in het integratiebeleid.

5.2 Beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid

In deze paragraaf wordt de beleidsinstrumentenkeuze van de gemeenten in het integratiebeleid geanalyseerd. De beleidsinstrumenten die in deze analyse onderscheiden worden zijn: juridische, economische en communicatieve beleidsinstrumenten. De analyse zal geschieden door allereerst te kijken welke instrumenten de gemeente zelf uitvoert en welke instrumenten overgelaten worden aan andere partijen. Vervolgens zal worden bepaald welke sturing dominant is. Uiteindelijk zal gekeken worden of de beleidsinstrumentenkeuze past bij de doelen die in de vorige paragraaf zijn beschreven.

Gemeente Albrandswaard

De gemeente Albrandswaard heeft enkel het inburgeringstraject lopen in het kader van het integratiebeleid. Omdat inburgering een wettelijke basis heeft, maakt deze gemeente enkel gebruik van het algemene juridische beleidsinstrument.

Gemeente Culemborg

De gemeente zelf is 1 juli 2008 gestart met het project "Beloofd is beloofd", om criminelen uit het circuit te laten stappen d.m.v. het opstellen van een sociaal contract. Uit de kadernota 2009-2010 integraal veiligheidsbeleid blijkt tevens dat buurtpreventieteams en extra wijkagenten worden ingezet voor overlastgevende jeugd. Verder probeert de gemeente middels bijeenkomsten de allochtonen te informeren op het terrein van onderwijs en negatieve beeldvorming. De gemeente Culemborg gaf aan dat het wenselijk is dat het ministerie "good-practices" van integratieprojecten in kaart kon brengen. Zodat uit deze selectie de gemeenten de projecten kunnen kiezen.

De Turkse zelforganisatie informeert de achterban over onderwijs middels bijeenkomsten.

Uit deze gegevens blijkt dat het juridische beleidsinstrument in deze gemeente dominant is. Dit beleidsinstrument past meer bij de doelstelling om regulerend beleid toe te passen. Culemborg heeft op het terrein van integratie verdelend, stimulerend en constituerend beleid voor ogen, die meer bij de economische en communicatieve beleidsinstrumenten passen.

Gemeente Dronten

De beleidsmedewerkers van de gemeente Dronten gaven in het gesprek aan dat het niet mogelijk was om structurele integratieprojecten op te zetten, vanwege gebrek aan financiële middelen. Hierdoor ontbreekt in deze gemeente de capaciteit om op dit beleidsterrein de regie te voeren. Deze

gemeente focust zich enkel op de verplichte inburgering van nieuw- en oudkomers en het beleidsinstrument dat hierbij hoort is het algemeen juridische.

Gemeente Gilze & Rijen

In Gilze & Rijen probeert de gemeente zelf middels subsidie de zelforganisaties te ondersteunen en activiteiten rondom sport voor allochtone vrouwen te financieren. Tevens organiseert de gemeente bijeenkomsten om ouders bij te praten over opvoeding. De gemeente gaat veelvuldig in gesprek met migrantenorganisaties om preventief risicojongeren tegen te gaan. Hierdoor kan gericht geconstateerd worden welke behoeften er zijn om risicojongeren tegen te gaan. Anderzijds verzorgt de regionale steunfunctie in samenwerking met de basisscholen huiswerkbegeleiding. Verder organiseert de GGD bijeenkomsten over gezondheidsklachten. Ook deze gemeente gaf aan dat het wenselijk is dat het ministerie “good-practices” van integratieprojecten in kaart kon brengen. Zodat uit deze selectie de gemeenten de projecten kunnen kiezen.

Uit deze analyse blijkt dat de gemeente Gilze & Rijen voornamelijk het communicatieve (voorlichting, onderwijs, advies) beleidsinstrument hanteert. Dit beleidsinstrument past tevens bij de doelen van het beleid, die overwegend explorerend en stimulerend van aard zijn.

Gemeente Goes

De gemeente Goes subsidieert de maatschappelijke organisaties en zelforganisaties, die de activiteiten uitvoeren. Deze organisaties komen ook in aanmerking voor exploitatiesubsidie voor de huur van ruimte.

Andere partijen zoals het Ouder Informatie Punt (OIP) voeren de activiteiten uit voor bijvoorbeeld allochtone vrouwen. De werkgroep Variant heeft de algehele regie over de integratieprojecten en rapporteert het gemeentebestuur structureel over de voortgang van de processen.

Uit deze feiten kan geconcludeerd worden dat in het integratiebeleid van de gemeente Goes het economische beleidsinstrument (subsidie) dominant is. De gemeente heeft de uitvoering van activiteiten in zijn geheel overgelaten aan de werkgroep Variant, maar toetst wel jaarlijks of de activiteiten passen in het kader van het integratiebeleid. Dit beleidsinstrument past vooral bij het doel om herverdelend beleid uit te voeren.

Gemeente Heerenveen

Deze gemeente subsidieert maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van activiteiten via het participatiebudget, waarbij de projecten raakvlakken hebben met de integratiedoelstellingen.

Er zijn een aantal organisaties actief bezig met projecten die raakvlakken hebben met integratie, zoals:

Vluchtelingenwerk Heerenveen: Jongeren met financiële problemen worden ondersteund. Tevens biedt deze organisatie juridisch hulp. De hulpverlening voor deze doelgroep is laagdrempelig en persoonsgericht.

Stichting Caleidoscoop houdt zich bezig met voorschoolse educatie voor kinderen t/m 4 jaar, waar ook aandacht is voor kinderen met een migrantenafkomst.

Kleurrijk Vrouwenwerk Heerenveen organiseert activiteiten voor vrouwen uit verschillende culturen.

Stichting "Meer dan voetbal" organiseert het project "Niemand Buitenspel". Het is een nieuwe methode voor re-integratie in de arbeidsmarkt. In de pilotprojecten wordt bekeken hoe voetbalclubs hun faciliteiten kunnen inzetten om bedrijven en werkzoekenden bij elkaar te brengen. Het resultaat is een goede handleiding aan andere gemeenten en hun (betaalde) voetbalclubs. De verwachting is dat meer dan de helft van de deelnemers een baan van minimaal zes maanden vindt.

De gemeente heeft ook andere projecten lopen om vooral de jongeren te activeren. Middels bekende voetballers van Marokkaanse afkomst (die dienen als rolmodel) probeert de gemeente de groep jongeren te analyseren en te achterhalen waar deze jongeren qua problemen tegenaan lopen.

Uit deze analyse blijkt dat het communicatieve beleidsinstrument dominant is. De projecten zijn opgezet vanuit het gedachtegoed de participatie in de samenleving te bevorderen. Gezien de doelstelling ten aanzien van integratiebeleid in deze gemeente stimulerend van aard is, past het communicatieve beleidsinstrument bij deze doelstelling.

Gemeente Helden

De integratieprojecten in de gemeente Helden zijn gericht op verandering van de beeldvorming over integratie, informatie-ontmoetingen en creatie-ontmoetingen.

De "klimaatverandering" ten aanzien van integratie wordt verwezenlijkt door iedere maand een paginagrote foto in het huis-aan-huis blad te plaatsen waarin twee gewone burgers van Helden te zien zijn. Op deze foto's staat behalve de uitgebeelde situatie alleen de slogan: *Samen zijn we Helden*. Bij de burgers van allochtone afkomst moet het besef groeien dat ze volwaardige burgers zijn van de Heldense gemeenschap. Bij de burgers van autochtone afkomst moet het besef groeien dat mensen van andere culturen deel uitmaken van de eigen gemeenschap²⁹.

Voor de informatie-ontmoetingen worden buurtverenigingen, vrouwenorganisaties, ouderenbonden, spotverenigingen, jongerenorganisaties, etc. uitgenodigd voor een ontmoeting in de lokale moskee om daar informatie te halen, vragen te stellen en de eigen aanvankelijke oordelen te toetsen aan de feiten en meningen van vertegenwoordigers van een cultuur die velen vreemd is. Jaarlijks worden er ongeveer 30 informatie-ontmoetingen georganiseerd.

De creatie-ontmoetingen zijn duurzame ontmoetingen en worden per jaar 5 series gehouden rond de volgende speerpunten: onderwijs (jongeren), ouderen, vrouwen, verdieping van de dialoog (interculturele denktank) en

²⁹ Actieplan "Samen zijn we Helden", mei 2008:16

cultuurwisseling ter ondersteuning van burgerschap. De activiteiten met betrekking tot onderwijs is bedoeld om:

- onderlinge relaties te verbeteren;
- wederzijds vooroordelen te bestrijden;
- radicalisering en verrechtsing tegen te gaan en
- de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs te stimuleren.

Met de activiteiten rondom de thema 'ouderen' heeft de gemeente de volgende doelen voor ogen:

- voorkomen van isolement van ouderen;
- kennis van elkaars culturele achtergronden vergroten en drempels weghalen ten opzichte van elkaar bij allochtone en autochtone ouderen;
- informatievoorziening, voorlichting en discussie voor en met ouderen over zorg- en welzijnsvoorzieningen en mantelzorg en
- beter gebruik van zorgvoorzieningen door allochtone ouderen.

Bij de uitvoering van de speerpunt 'vrouwen' neemt de gemeente de volgende doelen in acht:

- isolement van allochtone vrouwen voorkomen en verminderen;
- eventuele barrières slechten tussen allochtone en autochtone vrouwen;
- allochtone en autochtone vrouwen leren elkaar beter kennen en waarderen en
- zelfontplooiing van vrouwen door kadervorming, zelfsturing en vergroten van zelfwerkzaamheid³⁰.

Uit de boven beschreven projecten blijkt dat de gemeente middels ontmoetingen het vreedzaam samenleven van verschillende culturen probeert te bevorderen. Beleidsinstrumenten gericht op ontmoetingen zijn communicatief van aard. De doelstelling van de gemeente Helden is stimulerend en explorerend van aard. Het communicatieve beleidsinstrument komt aardig overeen met de doelen ten aanzien van integratie.

Gemeente Hoogezand-Sappemeer

Deze gemeente probeert middels stimuleringsgelden burgers met sociaal-economische achterstanden te ondersteunen. Voorpost Gezondheidszorg is een voorbeeld van een instelling waarbij bewoners in Hoogezand-Sappemeer met hun vragen over gezondheid hier terecht kunnen. Dit is een wijkgericht gezondheidsprogramma, waarbij vraag en aanbod in zorg- en dienstverlening op elkaar afgestemd wordt. Tevens is deze organisatie laagdrempelig, zodat burgers van een lage sociaal-economische klasse makkelijk voor vragen terecht kunnen.

Ook probeert de gemeente via teams op wijkniveau de probleemsignalen in deze gebieden op te vangen. Deze manier van aanpak is laagdrempelig en tevens vraaggericht. Door maatwerk kunnen deze teams sneller ingrijpen op problemen zoals werkloosheid, criminaliteit, etc. Voor de heersende problemen worden dan subsidiegelden vrij gemaakt. Uit deze analyse blijkt dat de gemeente Hoogezand-Sappemeer met name van economische beleidsinstrumenten gebruik maakt om kwetsbare groepen extra mogelijkheden te bieden. De toepassing van economische

³⁰ Actieplan "Samen zijn we Helden", mei 2008:16-20

beleidsinstrumenten past voornamelijk bij herverdelend beleid, dat ook deze gemeente als doel heeft gesteld.

Gemeente IJsselstein

De gemeente financiert 50% van de projecten. Hierbij is de gemeente verantwoordelijk voor de lopende projecten. De uitvoering van de projecten geschiedt via maatschappelijke organisaties en zijn voornamelijk gericht op ontmoetingen van ouderen, vrouwen, jongeren en buurtbewoners. De beoogde resultaten van het programma 'Kansrijk Samenleven' middels de activiteiten zijn:

- Verbeterde sociale samenhang, te meten door het aantal en de aard van de bijeenkomsten en ontmoetingen tussen inwoners uit verschillende culturen.
- Meer allochtone inwoners zijn betrokken bij hun wijk en doen mee met wijkactiviteiten.
- Meer autochtone en allochtone inwoners hebben kennisgemaakt met bewoners met een andere achtergrond³¹.

De dominante sturing in deze gemeente is het communicatieve beleidsinstrument. De projecten zijn ingezet om gedragsveranderingen teweeg te brengen d.m.v. ontmoetingen. Dit beleidsinstrument past bij de doelstelling van de gemeente IJsselstein om sociale samenhang binnen de bevolking te versterken.

Gemeente Meppel

Het Meppeler integratiebeleid is verdeeld over een viertal speerpunten:

- Informatie en advies; doel van deze functie is dat allochtone mensen beter geïnformeerd worden over de mogelijkheden in de Nederlandse samenleving. De middelen die voor deze speerpunt worden gebruikt zijn: Informatiepunt Wet Inburgering, op wijkniveau advies en informatiepunten, huisbezoeken, algemene informatiebijeenkomsten en juridisch spreekuur³².
- Educatie en taallessen;
- Sport en bewegen; stimulering van vrouwen en ouderen om meer aan sport te doen.
- Ontmoeting; activiteiten waarbij autochtonen en allochtonen elkaar kunnen ontmoeten.

De beleidsmedewerker gaf aan dat het ministerie "good practices" van integratieprojecten in kaart kan brengen, zodat het eenvoudiger wordt om te kiezen uit deze projecten.

De gemeente probeert de activiteiten in goede banen te laten leiden door het aanbieden van accommodaties (ruimten), professionele steun en budgetten voor dekking van bepaalde specifieke kosten³³.

Gezien deze analyse zijn zowel communicatieve als economische beleidsinstrumenten dominant in het integratiebeleid van de gemeente Meppel en de instrumenten komen overeen met het stimulerende, explorerende en verdelende karakter van het Meppeler integratiebeleid.

³¹ Programma Kansrijk Samenleven, Gemeente IJsselstein 2008-2010:8.

³² Uitvoeringsplan Integratie & Inburgering in de gemeente Meppel, 2007:6

³³ Uitvoeringsplan Integratie & Inburgering in de gemeente Meppel, 2007:2

Gemeente Rijssen-Holten

De gemeente Rijssen-Holten subsidieert de zelforganisaties en coördineert het integratiebeleid.

De integratieprojecten zijn in een drietal categorieën verdeeld:

- Project dubbelportret: vrouwen van verschillende culturen ontmoeten elkaar en bespreken verschillende thema's. Dit project was een initiatief van het Rijssense vrouwenraad.
- Project ouderen: de contacten tussen allochtone en autochtone ouderen bevorderen. Dit project was een initiatief van ouderen en wordt gedeeltelijk gefinancierd door de gemeente.
- Project Kleuterplus: een onderwijsondersteunend programma voor groep 1 en 2 van het basisonderwijs voor kinderen uit sociaal-economische zwakke positie. Dit project wordt bekostigd door de gemeente zelf en uitgevoerd door de basisscholen.

Uit deze analyse blijkt dat de projecten mede of in zijn geheel financiert worden door de gemeente. De uitvoering geschiedt door andere partijen. Stimuleringsgelden vormen de dominante economische instrumenten in het beleid. Deze economische instrumenten passen bij de doelen van het beleid, waarbij de gemeente Rijssen-Holten allochtone zelforganisaties stimuleert (constituerend beleid) en gunsten verleent aan specifieke groepen (verdelend beleid).

Gemeente Weesp

Projecten die gericht zijn op het beleidsterrein integratie geschiedt via het Wmo beleidsplan. In dit beleidsdocument wordt gesteld dat er wordt voorzien in het begeleiden van kinderen en hun ouders in voorschoolse opvang met als doel vergroting van de integratie in de samenleving. Het bereik van allochtone jongeren geschiedt via moskee en overleg met wijkraden³⁴. Verder dient er volgens het plan gezondheidsinformatie voor laaggeletterden en allochtonen te worden ontwikkeld met als doel gezondheidsinfo te ontsluiten voor groepen, die gezondheidsvoorzieningen onvoldoende kennen of gebruiken³⁵. Verder neemt de gemeente Weesp de subsidiëring van de zelforganisaties, sportprojecten en buurtvaderprojecten voor haar rekening. Gezien deze feiten is het aannemelijk dat communicatieve beleidsinstrumenten in de gemeente Weesp dominant zijn. De doelen van het integratiebeleid in de gemeente Weesp was, zoals in § 5.1 beschreven, verdelend en stimulerend van aard. Communicatieve beleidsinstrumenten passen bij de doelstelling van de gemeente Weesp ten aanzien van integratie.

De analyse van de beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid per gemeente is wederom in figuur 5.2 weergegeven.

Figuur 5.2 - Beleidsinstrumenten in het integratiebeleid

	Type beleidsinstrumenten
Albrandswaard	geen
Culemborg	economisch, communicatief
Dronten	geen

³⁴ Wmo beleidsplan 2008-2011 Gemeente Weesp, 2008:33

³⁵ Wmo beleidsplan 2008-2011 Gemeente Weesp, 2008:37

Gilze en Rijen	communicatief
Goes	economisch
Heerenveen	communicatief
Helden	communicatief
Hoogezand-Sappemeer	economisch
IJsselstein	communicatief
Meppel	economisch, communicatief
Rijssen-Holten	economisch
Weesp	communicatief

Naast de indeling van deze gemeenten naar inhoud van het integratiebeleid, blijkt dat er een andere indeling uit de analyse naar voren komt. Uit de analyse blijkt dat er tevens een indeling naar designvormen merkbaar zijn. Van het geanalyseerde lokale integratiebeleid komt naar voren dat het beleid op basis van een nota, een actieplan, via het Wmo-beleidskader, op ad hoc basis of integraal wordt uitgevoerd.

Verder hanteren alle gemeenten het juridische beleidsinstrument in het kader van de Wet Inburgering. In de analyse van beleidsinstrumentenkeuze is daarom bij een aantal gemeenten dit gegeven achterwege gelaten. Als we kijken naar figuur 5.2 dan zien we dat de dominante beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid van deze twaalf gemeenten bestaat uit voornamelijk communicatieve beleidsinstrumenten. Met deze beleidsinstrumenten trachten de gemeenten het integratieproces te stimuleren middels voorlichting, onderwijs, advies, etc.

5.3 Netwerk aan actoren

In deze paragraaf zal per gemeente aangegeven worden welke actoren relevant zijn in het integratievraagstuk. Vervolgens zal worden achterhaald of de afhankelijkheidsrelatie van de gemeente ten opzichte van de actoren wederzijds afhankelijk (de gemeente is afhankelijk van de actoren en de actoren zijn afhankelijk van de gemeente), eenzijdig afhankelijk (de gemeente is afhankelijk van de actoren) of onafhankelijk (de gemeente is niet afhankelijk bij de uitvoering van beleid) is. Deze gegevens worden uiteindelijk middels een netwerkfiguur en verbindinglijnen weergegeven. Een beleidsnetwerk kan worden beschreven als een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1993:231). Het type beleidsnetwerk waarin zich een gemeente zich bevindt is mogelijk afhankelijk van het type regisseursrol. Van een gemeente in de rol als **facilitator** is te verwachten dat de contacten met de actoren structureel van aard zijn en deze contacten invloed hebben op de vorm en inhoud van het integratiebeleid. Tevens gaan deze gemeenten actief op zoek naar allochtone sleutelfiguren. Een gemeente die op het beleidsterrein van integratie de regie voert als **coördinator** zal mogelijk structurele contacten hebben met de actoren in het beleidsnetwerk, waarbij de gemeente de actoren wijst op hun eigen verantwoordelijkheden.

De gemeente als **procesmanager** richt zich enkel tot haar kerntaken. Dientengevolge zal in het beleidsnetwerk van een dergelijke gemeente weinig

actoren bevinden. Tevens zal de gemeente weinig contact hebben met de zelforganisaties.

Indien een gemeente gekenmerkt kan worden als **bestuurder**, dan is te verwachten dat in het beleidsnetwerk van de gemeente weinig stakeholders bevinden. De communicatie met deze stakeholders zal incidenteel van aard zijn, omdat de inhoudelijke beleidssturing van de gemeente groot is.

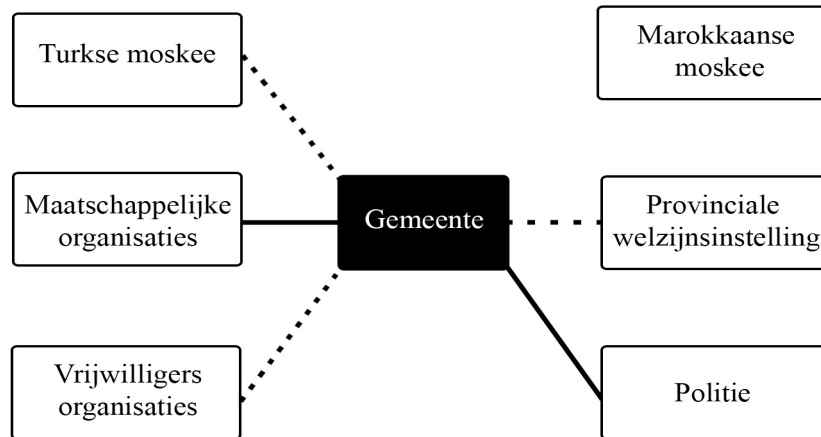
Gemeente Albrandswaard

Wethouder van Albrandswaard gaf aan dat in het kader van het integratiebeleid geen contacten zijn met relevante actoren. Dientengevolge kan ook niet worden geanalyseerd hoe het afhankelijkheidspatroon is.

Gemeente Culemborg

De relevante actoren waarmee de gemeente contact heeft in het kader van het integratiebeleid zijn:

- De Turkse moskeevereniging; het afhankelijkheidspatroon met deze organisatie is wederzijds afhankelijk, omdat de gemeente deze organisatie nodig heeft om te kunnen achterhalen wat er heerst onder de Turkse gemeenschap kan deze vereniging middelen ontvangen om projecten uit te voeren. Het contact met deze moskeevereniging is incidenteel, omdat de gemeente enkel contact opzoekt met de vereniging als er knelpunten zijn.
- Maatschappelijke organisaties; wederzijds afhankelijk. Het contact met deze organisaties is structureel van aard, omdat de uitvoering van vele projecten door deze organisaties wordt verwezenlijkt.
- Vrijwilligersorganisaties; eenzijdig afhankelijk. Het contact met deze organisatie is incidenteel.
- De Marokkaanse moskeevereniging; wederzijds afhankelijk. Er is geen contact met deze moskeevereniging.
- De provinciale welzijnsinstelling; wederzijds afhankelijk. Indien extra hulp nodig is met het stroomlijnen van projecten heeft de gemeente incidenteel contact.
- Politie; wederzijds afhankelijk. Het contact is structureel van aard omdat deze actor de gemeente rapporteert over het verloop van projecten op het terrein van integratie en veiligheid.



Gemeente Dronten

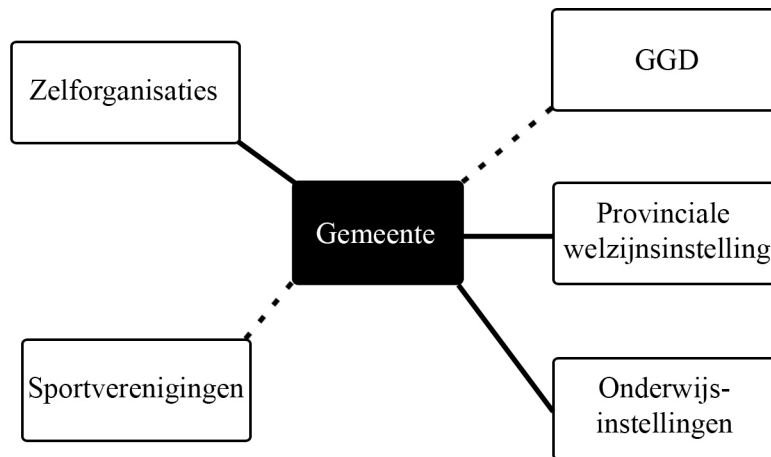
Ondanks dat er op dit moment geen integratieprojecten lopen in Dronten heeft de burgemeester wel structureel (elk jaar) contact met de moskeeverenigingen. Verder is het contact met CMO Flevoland (provinciale welzijnsinstelling) gering (incidenteel), omdat de gemeente geen integratieprojecten heeft lopen. Het afhankelijkheidspatroon van de gemeente ten opzichte van de moskeeverenigingen en CMO Flevoland is onafhankelijk.



Gemeente Gilze & Rijen

Deze gemeente heeft contact met de volgende relevante actoren:

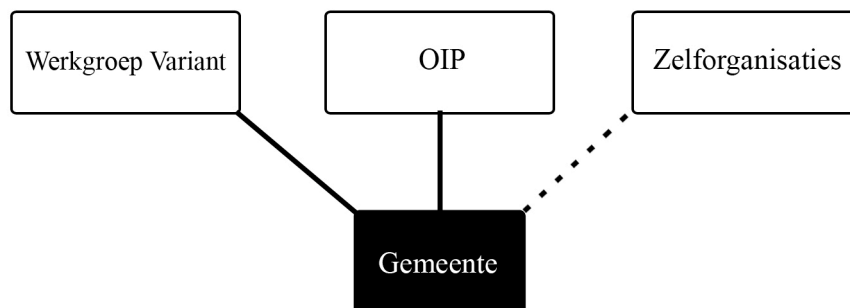
- De provinciale welzijnsinstelling; het contact met de CMO is structureel, omdat vele projecten in overleg met deze actor ten uitvoer worden gebracht. Dientengevolge is het afhankelijkheidspatroon van de gemeente en de CMO wederzijds afhankelijk.
- GGD; het contact met deze organisatie is incidenteel, indien er projecten zijn die door de GGD worden uitgevoerd heeft de gemeente contact. Wel is het afhankelijkheidspatroon wederzijds afhankelijk, omdat de partijen elkaar nodig hebben om integratieprojecten op te stellen.
- Onderwijsinstellingen; het contact met deze organisaties is structureel van aard en het afhankelijkheidspatroon is wederzijds.
- Zelforganisaties (met name de Turkse); de wethouder gaf aan op structurele basis contact te hebben met deze organisaties. Het afhankelijkheidspatroon is wederzijds afhankelijk, omdat de gemeente deze organisaties nodig heeft om het integratiebeleid naar de behoeften van deze doelgroepen op te stellen.
- Sportverenigingen; de gemeente heeft contact met deze verenigingen als er projecten lopen onder de verantwoordelijkheid van deze actoren.



Gemeente Goes

De relevante actoren die in het netwerk van de gemeente Goes bevinden zijn:

- De werkgroep Variant is een overleggroep/ gesprekspartner voor het gemeentebestuur met betrekking tot het onderwerp integratie. Deze organisatie vertegenwoordigt de volle breedte van de Goese samenleving en organiseert verscheidene activiteiten op het terrein van integratie. Overigens vormt deze werkgroep een centraal aanspreekpunt voor de andere actoren. De organisatie informeert het gemeentebestuur structureel over de stand van zaken van het beleid.
- Het Ouder Informatie Punt (OIP) is een informatiepunt en ontmoetingsplaats voor ouders met schoolgaande kinderen. Voor onderwijsinstellingen vormt het OIP een aanspreekpunt en vraagbaak met betrekking tot integratie van allochtone leerlingen en hun ouders. De gemeente heeft structureel overleg over de voortgang van de projecten.
- De allochtone zelforganisaties in Goes omvat een Surinaamse, Turkse en Marokkaanse stichting, waarmee de gemeente incidenteel overleg heeft.



Gemeente Heerenveen

De migrantengroeperingen zijn in Heerenveen niet georganiseerd middels zelforganisaties. Wel heeft zowel de Turkse als Marokkaanse gemeenschap een moskee. Er bestaat wel bestuurlijk contact met de Turkse moskee.

Met de maatschappelijke organisaties heeft de gemeente wel structureel overleg, omdat de projecten voornamelijk door deze organisaties worden uitgevoerd en dientengevolge is de afhankelijkheid tussen de maatschappelijke organisaties en de gemeente wederzijds.

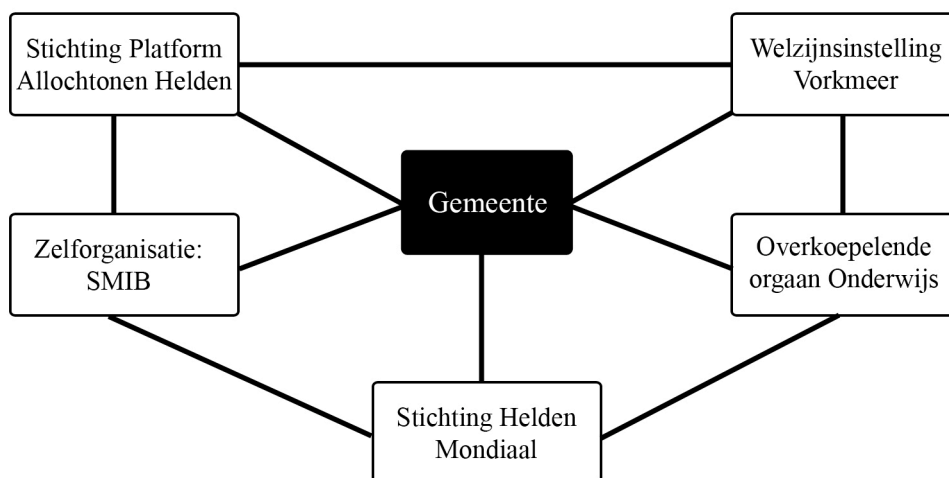


Gemeente Helden

Het integratiebeleid in de gemeente Helden wordt ingevuld en uitgevoerd door een aantal partnerorganisaties. De kernpartners die naast de gemeente uitvoering geven aan het integratiebeleid zijn:

- Stichting Platform Allochtonen Helden
- De zelforganisatie, genaamd Stichting Marokkaans Islamitische Belangen
- Stichting Helden Mondiaal
- Welzijnsinstelling Vorkmeer
- Het overkoepelende orgaan van de onderwijsinstellingen

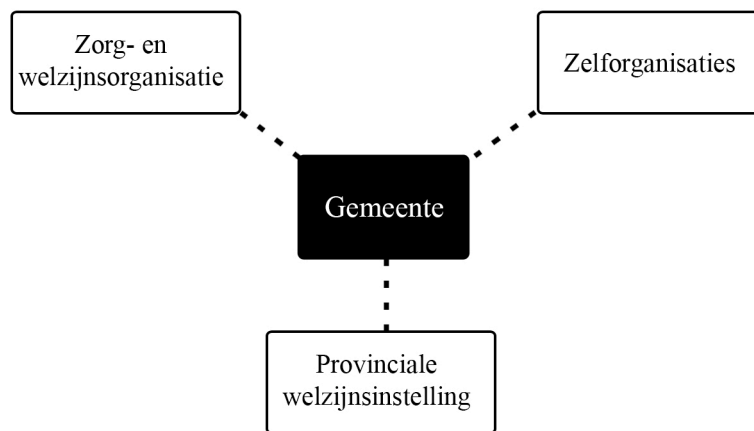
Naast deze kernpartners betrekken deze organisaties andere actoren, die ketenpartners worden genoemd. Alle actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar hebben structureel overleg middels de Stuurgroep Interculturele Dialoog en Ontmoeting onder voorzitterschap van de wethouder.



Gemeente Hoogezand-Sappemeer

De gemeente ondersteunt de zelforganisaties van migranten. Daarbij worden de activiteiten en huisvesting van deze organisaties door de gemeente gesubsidieerd. Daardoor zijn de zelforganisaties afhankelijk van de gemeente. De Turkse gemeenschap telt twee zelforganisaties. De Molukse gemeenschap kent er één. De gemeente heeft ongeveer één keer in het jaar contact met het bestuur van de zelforganisaties. Er bestaat geen platform, waarbij zowel de gemeente als de zelforganisaties bij elkaar komen. De zelforganisaties hebben allemaal een eigen netwerk.

Tevens worden een aantal projecten onder verantwoordelijkheid van zorg- en welzijnsorganisaties en de provinciale welzijnsinstelling CMO Groningen uitgevoerd.

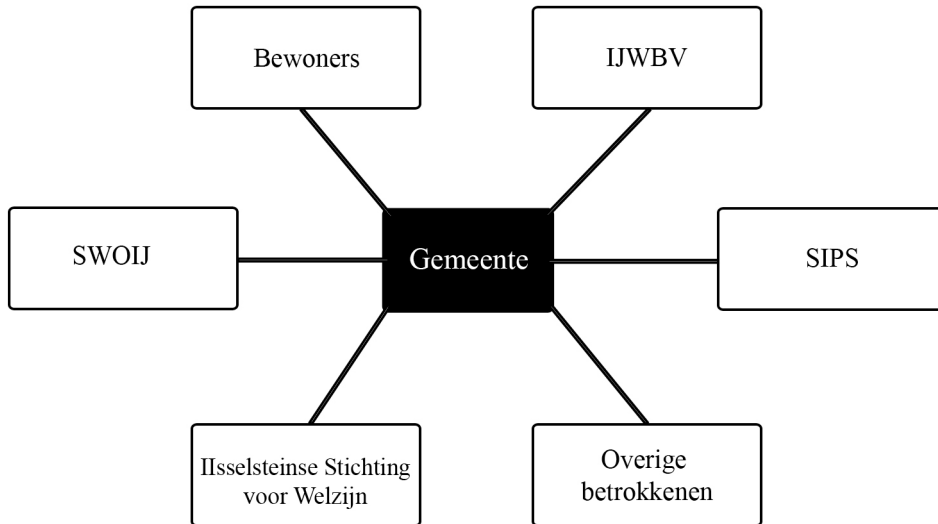


Gemeente IJsselstein

De Marokkaanse gemeenschap heeft geen zelforganisatie, enkel een moskee. Hiermee verloopt het contact stroef. De gemeente heeft geen structurele overleg met de moskee. Hierdoor heeft de gemeente geen ingang en weet niet welke sleutelfiguren te benaderen bij problemen of om te achterhalen wat de wensen en behoeften zijn van deze gemeenschap. De integratieprojecten worden door de volgende belanghebbenden mogelijk gemaakt:

- Gemeente;
- IJsselsteinse Woningbouwvereniging (IJWBV);
- Bewoners;
- Stichting Welzijn Ouderen IJsselstein (SWOIJ);
- Stichting Innovatieplatform Samen (SIPS);
- IJsselsteinse Stichting voor Welzijn en
- Overige betrokkenen zijn: Vluchtelingenwerk, Zorginstellingen, Scholen, Zelforganisaties, Moskee, Ondernemers en Politie.

Deze actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar bij het uitvoeren van de projecten.

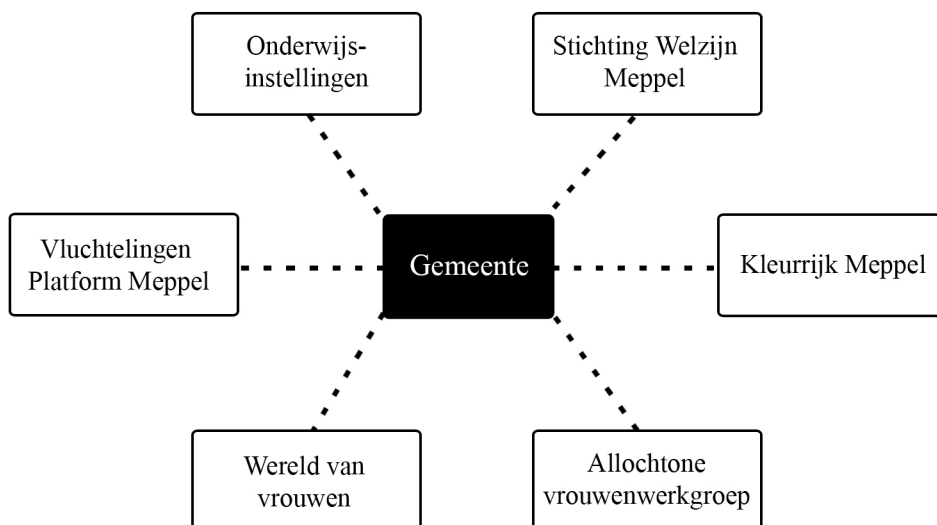


Gemeente Meppel

De volgende organisaties doen de uitvoering van de integratieprojecten:

- Stichting Welzijn Meppel is verantwoordelijk voor sportactiviteiten, vrouwenactiviteiten en huiswerkbegeleiding.
- Kleurrijk Meppel is verantwoordelijk voor huisbezoek en handwerken
- Allochtone vrouwenwerkgroep;
- Wereld van vrouwen is verantwoordelijk voor activiteiten op het gebied van ontmoeting en educatie.
- Vluchtelingen Platform Meppel verzorgt juridische spreekuren en taalcursussen.
- Onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor educatieve activiteiten.

Deze organisaties komen structureel bij elkaar in de werkgroep Integratie & Inburgering. Verder gaf het gemeentebestuur aan, indien er problemen zijn incidenteel overleg is met het moskeebestuur en/of met de allochtone vrouwenwerkgroep.



Gemeente Rijssen-Holten

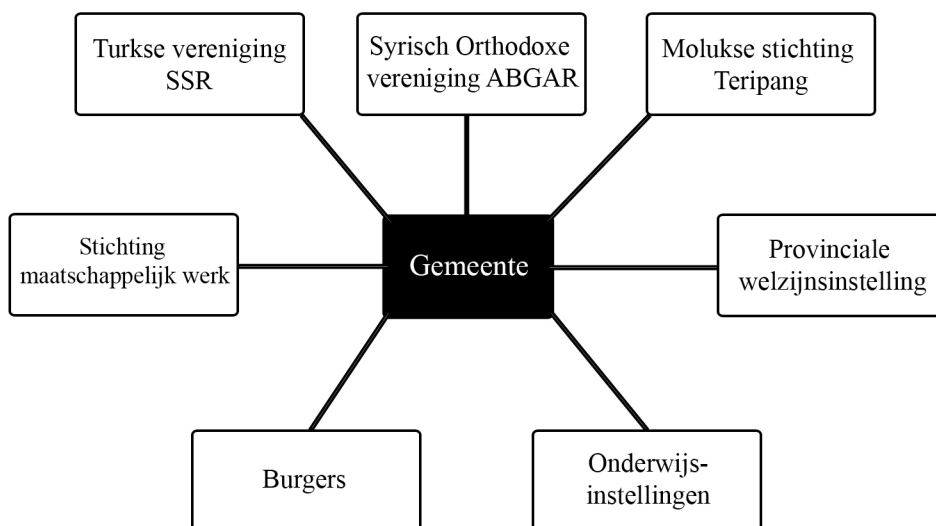
De minderheden in de gemeente Rijssen-Holten zijn goed gestructureerd georganiseerd middels zelforganisaties. De drie belangrijkste zelforganisaties zijn:

- Turkse vereniging SSR
- Syrisch Orthodoxe vereniging ABGAR
- Molukse stichting Teripang

Naast de zelforganisaties zijn de volgende actoren betrokken in het integratiebeleid van gemeente Rijssen-Holten:

- Provinciale welzijnsinstelling
- Onderwijsinstellingen
- Stichting maatschappelijk werk
- Burgers

Ten aanzien van de minderhedennota is in Rijssen-Holten sprake van een werkgroep minderheden, die regulier bij elkaar komt.



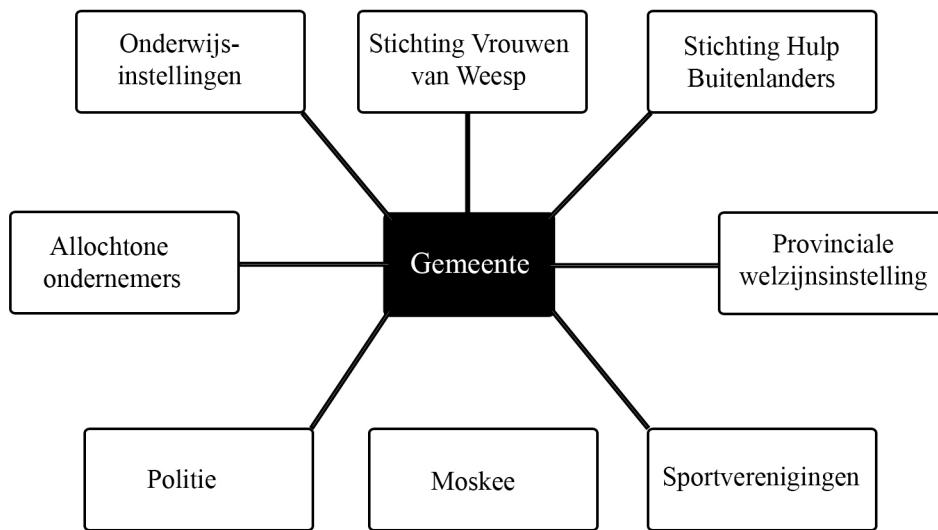
Gemeente Weesp

Het integratiebeleid in de gemeente Weesp wordt uitgevoerd in het kader van het Wmo-beleid. Om de projecten te kunnen uitvoeren zijn de volgende actoren actief:

- Onderwijsinstellingen;
- Stichting Vrouwen van Weesp
- Stichting Hulp Buitenlanders
- Allochtone ondernemers
- Politie
- Sportverenigingen
- Provinciale welzijnsinstelling
- Moskee.

Deze organisaties en de gemeente hebben in verschillende vormen van overlegsituaties structureel contact met elkaar. Overleg geschiedt via de

Wmo-raad, wijkberaden en de vrouwenraad. De gemeente heeft enkel moeizame contacten met het moskeebestuur.



De analyse van het beleidsnetwerk per gemeente is wederom in figuur 5.3 weergegeven.

Figuur 5.3 - Type beleidsnetwerk in het integratiebeleid

	Type contact in het beleidsnetwerk
Albrandswaard	geen
Culemborg	incidenteel, veel actoren betrokken
Dronten	incidenteel, weinig actoren betrokken
Gilze en Rijen	structureel, veel actoren betrokken
Goes	structureel, weinig actoren betrokken
Heerenveen	structureel, weinig actoren betrokken
Heiden	structureel, veel actoren betrokken
Hoogezand-Sappemeer	incidenteel, weinig actoren betrokken
IJsselstein	structureel, veel actoren betrokken
Meppel	incidenteel, veel actoren betrokken
Rijssen-Holten	structureel, veel actoren betrokken
Weesp	structureel, veel actoren betrokken

Uit figuur 5.3 blijkt dat in het beleidsnetwerk van de twaalf gemeenten voornamelijk veel actoren betrokken zijn. Daarnaast is de dominante structuur van het beleidsnetwerk structureel van aard. De afgevaardigden van de gemeenten hebben veelvuldig contact met de actoren gedurende het verloop van de projecten. Bovendien maakt het gemeentebestuur gebruik van de contacten met de actoren om ingang te krijgen bij de doelgroepen en te achterhalen welke problemen voorkomen in deze gemeenschappen.

Echter is bij de uitkomst van deze analyse enkele kanttekeningen te plaatsen. Bij het verzamelen van de gegevens omtrent het beleidsnetwerk, is expliciet gevraagd welke actoren betrokken zijn in het beleid en gevraagd of het contact met deze actoren structureel of incidenteel van aard is. Voor de ene gemeente blijkt dat één keer per jaar contact met de zelforganisaties structureel te zijn en voor de andere gemeente geldt dat niet. Om deze reden zijn verschillen in interpretaties over de aard van het contact waarneembaar.

5.4 Conclusie

In de vorige paragrafen zijn de doelen van het beleid, de beleidsinstrumentenkeuze en het netwerk van de twaalf gemeenten op het terrein van integratiebeleid geanalyseerd. Aan de hand van deze gegevens zullen deze drie onderwerpen afzonderlijk behandeld worden. Hierna kunnen we in § 5.4.4 aangeven tot welke regisseursrollen de gemeenten behoren.

5.4.1 Beleidsdoelen

Stimulerend beleid komt in alle gemeenten voor, behalve in de gemeenten die geen beleid ten aanzien van integratie hebben, omdat het integratievraagstuk te allen tijde een beleidsterrein is geweest waarmee wordt getracht overeenkomstig de heersende politieke en maatschappelijke waarden verschillende bevolkingsgroepen te prikkelen deel te nemen aan de samenleving.

Verdelend beleid komt het meest voor in de gemeenten. Met dit type beleid hebben gemeenten doelgroepenbeleid voor ogen, omdat hiermee 'gunsten' worden verleend aan bepaalde, specifieke groepen. Regulerend beleid komt slechts in twee gemeenten voor. Dit kan te maken hebben met het feit dat integratie een proces is dat moeilijk afdwingbaar is.

Voor de resultaten van de beleidsdoelen analyse verwijs ik terug naar figuur 5.1.

5.4.2 Beleidsinstrumenten

Uit de analyse van de beleidsinstrumenten bleek dat de dominante beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid van deze twaalf gemeenten bestaat uit voornamelijk communicatieve beleidsinstrumenten. Met deze beleidsinstrumenten trachten de gemeenten het integratieproces te stimuleren middels voorlichting, onderwijs, advies of de repressieve variant: propaganda. De communicatieve beleidsinstrumenten komen overeen met de beleidsdoelen van deze gemeenten, die overwegend stimulerend en verdelend van aard zijn. Voor de resultaten van de beleidsinstrumenten verwijs ik terug naar tabel 5.2.

5.4.3 Beleidsnetwerk

Uit figuur 5.3 in paragraaf 5.3 blijkt dat in het beleidsnetwerk van de twaalf gemeenten voornamelijk veel actoren betrokken zijn. Daarnaast is de dominante structuur van het beleidsnetwerk structureel van aard. De afgevaardigden van de gemeenten hebben veelvuldig contact met de actoren gedurende het verloop van de projecten. Bovendien maakt het gemeentebestuur gebruik van de contacten met de actoren om ingang te krijgen bij de doelgroepen en te achterhalen welke problemen voorkomen in deze gemeenschappen. Het type beleidsnetwerk waarbij veel actoren betrokken zijn en de contacten structureel van aard zijn, past bij beleid dat overwegend bestaat uit communicatie beleidsinstrumenten.

5.4.4 Regisseursrollen

De gemeente Albrandswaard beperkt zich enkel tot de kerntaken en stelt dat het proces van integreren aan de burgers zelf overgelaten moet worden. Ondanks dat de gemeente een aandeel van 7% niet-westerse allochtonen heeft, doet de gemeente niets aan integratiebeleid, ook niet op ad hoc basis. Aan de hand van deze gegevens is Albrandswaard te typeren als een gemeente die **niet actief** is in het integratiedossier.

Gezien de doelstellingen van de gemeente Culemborg op terrein van integratie is deze gemeente te typeren als **coördinator**. Voornamelijk door het feit dat de gemeente migranten stimuleert zelforganisaties op te richten middels constituerend beleid en doelgroepenbeleid uitvoert aan de hand van verdelend beleid. Bovendien is in het beleidsnetwerk van deze gemeente veel actoren betrokken, maar het contact met deze actoren is incidenteel van aard. Bij een gemeente die als coördinator regisseert is eigenlijk te verwachten dat de contacten structureel van aard zijn.

Net als de gemeente Albrandswaard heeft de gemeente Dronten geen integratiebeleid. Dientengevolge kan deze gemeente getypeerd worden als een **niet actieve** gemeente.

De gemeente Gilze en Rijen kan ingedeeld worden in de categorie gemeenten die als **facilitator** opereert in het integratiedossier. Dit vanwege het feit dat de gemeente explorerend, faciliterend en stimulerend beleid uitvoert. Bovendien heeft de gemeente contact met diverse actoren en het contact is van structurele aard. Dit type beleidsnetwerk past bij een gemeente die als facilitator regisseert.

Volgens de vier regisseursrollen, zoals beschreven in hoofdstuk 2 kan Goes getypeerd worden als een gemeente die **bestuurder/procesmanager** is. Enerzijds wilt de gemeente de sturing en controle van het beleid strak te houden. Anderzijds wordt van burgers en de civil society (inclusief zelforganisaties) verwacht dat ze hun verantwoordelijkheid nemen.

In principe heeft gemeente Goes een centraal aanspreekpunt (Werkgroep Variant) als het om integratiebeleid gaat. Het contact is structureel, om de sturing en controle van het beleid strak te houden. Dit type beleidsnetwerk past bij de regisseursrol van deze gemeente.

Heerenveen is in dit verband te typeren als een gemeente die regisseert als **facilitator**. Gelijkwaardigheid bij burgers is een belangrijk uitgangspunt. Tevens zijn de migranten niet georganiseerd middels zelforganisaties, maar probeert de gemeente middels migranten sleutelfiguren ingang te krijgen bij de doelgroepen. Het beleidsnetwerk van deze gemeente omvat een gering aantal actoren, maar de gemeente heeft wel veelvuldig contact met deze stakeholders. Een gemeente in de rol als facilitator zou juist met veel en diverse actoren contact moeten hebben, maar in gemeente Heerenveen is dat niet het geval.

De gemeente Helden is te typeren als een gemeente die regisseert als **facilitator/coördinator**, vanwege het feit dat het Heldense integratiebeleid is berust op drie pijlers: burgerschap, zelfsturing en heelheid. Daarnaast probeert de gemeente het integratiebeleid te allen tijde in overleg met de belanghebbenden vorm te geven. In het beleidsnetwerk van deze gemeente zijn veel actoren betrokken en het gemeentebestuur heeft per jaar circa 30 contactmomenten met de stakeholders. Dit type beleidsnetwerk past prima bij het type regisseursrol van de gemeente Helden.

De gemeente Hoogezand-Sappemeer ziet integratie als het bestrijden van sociaal, economische en culturele achterstanden. In deze setting is de gemeente te typeren als **bestuurder** omdat de gemeente voornamelijk herverdelend en regulerend beleid uitvoert. Het beleidsnetwerk omvat een gering aantal actoren en het contact is incidenteel. Dit type past bij de rol als bestuurder, omdat de gemeente in deze rol voornamelijk top-down regisseert.

De gemeente IJsselstein probeert migranten aan te moedigen zich te mobiliseren middels zelforganisaties en geeft in de integratienota aan dat het voornaamste doel van het beleid is om de sociale samenhang waar te borgen door gericht doelgroepenbeleid te voeren. Vanuit deze uitgangspunten is de gemeente IJsselstein te typeren als **coördinator**. Het beleidsnetwerk omvat veel verschillende actoren en de gemeente heeft veelvuldig contact met deze actoren. Dit type beleidsnetwerk past bij een gemeente die als coördinator regisseert.

Meppel probeert in overeenstemming met de migrantendoelgroep (vooral sleutelfiguren) beleid op te stellen. De gemeente gaat actief op zoek naar sleutelfiguren, om in samenspraak met deze personen projecten op te zetten. Dit gegeven geeft blijk van het feit dat de gemeente explorerend beleid tot doel heeft. Tot slot voert de gemeente doelgroepenbeleid uit, door allochtone vrouwen en jongeren extra te ondersteunen (verdelend beleid). Gezien deze rol is de gemeente Meppel te typeren als **facilitator/ coördinator**. Het contact van de gemeente Meppel met de actoren is incidenteel van aard. Opvallend is wel dat de actoren zelf geregeld bij elkaar komen in de werkgroep Integratie & Inburgering. Van een gemeente als facilitator/ coördinator is juist te verwachten dat het contact met de stakeholders structureel van aard is, maar in deze gemeente wordt dit gecompenseerd door de Werkgroep Integratie & Inburgering die elke maand bij elkaar komt.

Het integratiebeleid in Rijssen-Holten is veelal gebaseerd op de zelfstandige en volwaardige deelname van allochtonen aan de maatschappij via werk, opleiding of in het sociaal-culturele leven en respect voor de diversiteit in de samenleving van de burger. Bovendien vindt de gemeente Rijssen-Holten dat zelforganisaties een grotere rol van betekenis spelen bij het oplossen en voorkomen van problemen en knelpunten. Daarom zal deze gemeente te allen tijde constituerend beleid als doeleinde waarborgen. In deze setting is de gemeente te typeren als **coördinator**. Het beleidsnetwerk van de gemeente Rijssen-Holten past tevens goed bij de soort regisseursrol, omdat verscheidene actoren betrokken zijn in het beleidsnetwerk.

In de gemeente Weesp wordt de integratie van allochtonen veelal geassocieerd met het versterken van de sociale samenhang. Tevens trekt de gemeente zich tot haar kerntaken. In dit verband is de gemeente Weesp te categoriseren als **coördinator/ procesmanager**. Het contact met de stakeholders is van structurele aard.

De indeling van de gemeenten naar regisseursrollen zijn in figuur 5.4 overzichtelijk weergegeven.

Figuur 5.4 - Indeling gemeenten naar regisseursrollen

De gemeente is facilitator	De gemeente is coördinator	
Gilze & Rijen Heerenveen	Helden Meppel	Culemborg IJsselstein Weesp Rijssen-Holten
De gemeente is procesmanager	De gemeente is bestuurder	
Weesp	Goes	Hoogezand-Sappemeer

Uit deze indeling blijkt dat de meeste gemeenten het integratiedossier benaderen als coördinator.

6 Agendavorming: aandacht voor het integratievraagstuk

De maatschappij kent veel problemen en niet al deze problemen krijgen de aandacht van de overheid. Problemen zijn als het ware voortdurend in concurrentie met elkaar om de gerichte aandacht van de overheid te winnen. Bij de vorming van een agenda is het mogelijk dat in een periode een aantal problemen meer aandacht vergen dan andere problemen, die misschien terecht of onterecht minder aandacht krijgen. Van een democratische samenleving mag ondermeer verwacht worden dat alle burgers en groepen van burgers in gelijke mate de gelegenheid hebben hun problemen onder de aandacht van de overheid te brengen (Van de Graaf & Hoppe, 1989:184). Op de vraag of die gelegenheid bestaat, ligt ten grondslag aan het agendavormingsproces. Om te kunnen bepalen hoe het agendavormingsproces in de twaalf gemeenten tot stand is gekomen is gebruik gemaakt van het barrière- en stromenmodel, die uitgebreid zijn behandeld in § 2.4. In dit hoofdstuk wordt enerzijds beschreven hoe de wensen van de civil society of politiek ten aanzien van integratie door het gemeentebestuur tot beleidsimplementatie kan leiden. Hierbij wordt tevens de personen of gebeurtenissen die als bevorderende of belemmerende factor hebben gediend beschreven. Anderzijds wordt beschreven op welke manier politieke gebeurtenissen, oplossingen en problemen bij elkaar zijn gekomen en hebben geleid tot beleid op het terrein van integratie. Hierbij wordt in het bijzonder gelet op die personen en/ of gebeurtenissen die in het proces een belangrijke rol hebben gespeeld. In § 6.1 zal tevens getracht worden de invloed van migranten op het gemeentebestuur te beschrijven. Het beschrijven van het agendavormingsproces per gemeente zal waarschijnlijk tevens antwoord bieden op de vraag waarom de gemeente wel of geen integratiebeleid heeft.

6.1 Agendavormingsproces: Van wensen tot beleidsimplementatie

In deze paragraaf staat de vraag centraal of de wensen en behoeften van zowel de civil society en publieke opinie als de politiek zijn omgezet in integratiebeleid en beleidsimplementatie. De bevindingen zullen per gemeente afzonderlijk worden beschreven.

Albrandswaard

Het integratievraagstuk heeft volgens de wethouder geen prioriteit. Ook bestaat de behoefte en wensen niet bij de civil society en de gemeenteraad om de wensen om te zetten in strijdpunten en besluitvorming. De migranten leven volgens het gemeentebestuur vrij geïsoleerd en kijken uit naar grotere steden zoals Rotterdam om daar deel te nemen aan het verenigingsleven. Hierdoor zijn de migrantengroeperingen niet zichtbaar genoeg naar de gemeente toe. Dientengevolge is de invloed van migranten te kenmerken als nihil.

Culemborg

De wensen en behoeften ten aanzien van integratie is in deze gemeente voornamelijk aangevoerd door de politiek (gemeenteraadsleden). In het

coalitieprogramma³⁶ werd aangegeven dat het allochtonen- en minderhedenbeleid toe is aan een herijking en deze raadsperiode een nulmeting, een plan van aanpak en een werkprogramma zou worden verwezenlijkt. Naar aanleiding van de herijking en nulmeting is besloten om voornamelijk via de kaders van de Wmo en vanuit de stelling 'algemeen waar het kan, specifiek waar het moet' gericht doelgroepenbeleid te voeren, met name voor die groepen die niet op eigen kracht kunnen participeren op het gebied van welzijn, onderwijs, arbeidsmarkt, cultuur en verenigingsleven³⁷. De wethouder gaf aan dat er een tweedeling zichtbaar is bij de migrantengroeperingen. De Turkse gemeenschap is goed georganiseerd in vergelijking met de Marokkaanse gemeenschap. Hierdoor heeft de gemeente beter contact met de Turkse organisatie en kan de gemeente in overleg met de doelgroep integratieprojecten opstellen.

Dronten

Deze gemeente heeft in het jaar 2004 een onderzoek laten doen naar inburgering & integratie van niet-westerse allochtonen. In 2007 stelde de gemeenteraad, door te verwijzen naar de resultaten van het onderzoek, dat hij geen problemen overzag op het gebied van integratie. Sindsdien is er geen noodzaak geweest om een integratiebeleid op te stellen. Later in het gesprek kwam naar voren dat het niet mogelijk was om structurele integratieprojecten op te zetten, vanwege gebrek aan financiële middelen.

De invloed van migranten op het gemeentebestuur is volgens de beleidsmedewerkers nihil. De migranten bevolking in Dronten heeft een traditioneel karakter. De migranten doelgroepen zijn behoudend, vooral door de sociale controle. Tevens ontstaat er een kloof tussen de gemeente en de migranten, omdat migranten kunnen of durven hun problemen & knelpunten niet te definiëren. Hierdoor ontstaat er een situatie waarin de gemeente afwachtend is en de migranten niet zichtbaar.

Gilze en Rijen

De gemeente Gilze en Rijen heeft deze bestuursperiode geen integratiebeleid opgesteld. Volgens de wethouder heeft het te maken met het feit dat er vanuit de gemeenteraad geen doelgroepenbeleid wordt gewenst.

In de gemeente is wel op projectmatige basis (zonder kaders) vanuit de praktijk projecten opgezet en zo geprobeerd te kijken welke behoeften er zijn vanuit de gemeenschap zelf.

In eerste instantie was de opkomst voor projecten laag, maar ze zijn als het ware over de streep getrokken. Tevens hebben deze ad hoc projecten ervoor gezorgd dat de migrantengroepen zichtbaarder werden.

De beleidsmedewerker werkt op dit moment aan een kadernota Participatie. De eerste aanzet tot deze nota is tot stand gekomen naar aanleiding van meer vraag/ geluiden vanuit de burgers. Burgers kwamen met initiatieven en de gemeente moest in deze situatie natuurlijk kaders opstellen, om zo te

³⁶ Coalitieprogramma 2006- 2010: "Kiezen voor Culemborg", 2006:4

³⁷ Voorjaarsrapportage 2009, Culemborg:46

kunnen beoordelen welke initiatieven wel en welke niet in praktijk kan worden gebracht. De initiatieven kwamen voornamelijk vanuit de Turkse gemeenschap.

De wethouder vindt dat er een omslag is plaatsgevonden: de allochtone bevolking is dankzij de projecten zichtbaarder geworden, waardoor ze ook invloed oefenen op het gemeentebestuur. Vaak leven deze groepen heel afgezonderd ten opzichte van de autochtone bevolking. Door deze geslotenheid is het vaak moeizaam te achterhalen in welke mate er problemen in deze gemeenschappen zich voordoen. Vanuit de groep zelf heerst er tevens een taboe met het naar buiten treden van problemen. Problemen binnen deze groep worden veelal opgelost in eigen kring.

Goes

In juni 2008 informeerde het college, op verzoek van de gemeenteraad, middels de conceptnota "Geïntegreerd in Goes" de raad om geen specifiek minderhedenbeleid meer te voeren, maar een inclusief integratiebeleid, gericht op alle inwoners van Goes. De nota stelt dat een "minderhedenbeleid" accenten legt op de verschillen in plaats van overeenkomsten. Deze nota werd op 15 januari jl. door de gemeenteraad aangenomen en bepaalt de hoofdlijnen van het integratiebeleid voor de jaren 2009-2012. De voornaamste verandering in het beleid is dat de subsidiering van een aantal specifieke groepen (bijv. de zelforganisaties) wordt omgebogen naar subsidiering van activiteiten en projecten gericht op integratie. Tevens neemt de gemeente Goes een stap in de richting van de landelijke trends, door de aanbevelingen uit de "Integratienota 2007-2011" van het ministerie van VROM in gebruik te nemen.

Een opvallend gegeven dat uit het interviewgesprek naar voren kwam, was dat deze beleidsverandering voornamelijk te maken had met het feit dat de gemeenteraad op dit terrein wilde bezuinigen.

De allochtonen in Goes zijn goed zichtbaar en goed georganiseerd middels zelforganisaties. Echter was de invloed van deze organisaties bij de totstandkoming van het integratiebeleid nihil. Uit reacties van de allochtone zelforganisaties blijkt dat zij vrezen voor het voortbestaan van deze organisaties indien zij in de toekomst enkel een exploitatiesubsidie zullen ontvangen.

Heerenveen

Gemeente Heerenveen heeft op dit moment geen integratienota. De wethouder gaf aan geen doelgroepenbeleid te voeren. De gemeente hanteert een integraal aanpak. Daar waar extra aandacht nodig is voor bepaalde kwetsbare groepen, worden deze meegenomen in de integrale aanpak binnen de verschillende beleidsterreinen. Uit deze informatie komt naar voren dat de gemeenteraad integratiebeleid niet prioriteert. De politiek heeft geen wensen op het terrein van integratie, die in strijdpunten en besluiten werden omgezet.

De migrantengroeperingen zijn in Heerenveen niet georganiseerd middels zelforganisaties. Dientengevolge is de invloed van de migranten op het gemeentelijk beleid klein en richting het gemeentebestuur niet zichtbaar genoeg. Dit zou kunnen verklaren waarom de wensen en behoeften van de migranten zelf niet kenbaar zijn gemaakt in het proces.

Helden

Naar aanleiding van spanningen in de maatschappij hebben een aantal maatschappelijke organisaties in het jaar 2008 het initiatief genomen tot een interculturele dialoog. Deze initiatieven zijn uiteindelijk omgezet in het besluit: het project *Samen zijn we Helden*. De wensen van de civil society zijn in deze gemeente heel duidelijk omgezet in strijdpunten. Vervolgens heeft de wethouder deze strijdpunten omgezet in besluit en uiteindelijk beleidsimplementatie. De migranten in Helden zijn heel zichtbaar en actief in de samenleving. Dit blijkt uit het feit dat ze uit eigen kracht zijn begonnen aan integratieprojecten, die vervolgens door de gemeente zijn gesubsidieerd.

Hoogezand-Sappemeer

De gemeente Hoogezand-Sappemeer heeft geen integratienota. De gemeente voert integraal integratiebeleid uit in de verschillende beleidsterreinen (algemeen beleid). De migrantengroepen worden geactiveerd middels het participatiebudget. Vooral gericht op de laag sociaal-economische klasse.

Met de introductie van de handreiking 'Formuleren integrale beleidsvisie op participatie' van de ministeries van SZW, VROM en OCW, heeft de gemeenteraad besloten om de wensen op het terrein van integratie middels het participatiebudget te laten verlopen.

De gemeente ondersteunt de zelforganisaties van migranten. Daarbij worden de activiteiten en huisvesting van deze organisaties door de gemeente gesubsidieerd. De Turkse gemeenschap telt twee zelforganisaties. De Molukse gemeenschap kent er één. De Turkse gemeenschap is actief in het aanbieden van bijvoorbeeld voorschoolse trajecten, huiswerkbegeleiding etc. De zelforganisaties hebben allemaal een eigen netwerk en zijn actief en vrij zichtbaar in de samenleving. De invloed van de migranten is dientengevolge groot te noemen.

IJsselstein

De gemeente IJsselstein heeft een Nota integratiebeleid etnische groepen samengesteld voor de jaren 2004-2009, met als titel "Kleurrijk Samen-Leven". Echter is in 2008 door het college besloten om wijzigingen door te voeren in dit beleid, omdat de multiculturele samenleving in Nederland volop in ontwikkeling is geweest. Volgens de beleidsmedewerker lijken de verschillen tussen diverse culturen de laatste jaren steeds vaker problemen op te leveren, of als problematisch beschouwd te worden. Daarom wil de gemeente zich meer richten op het bevorderen van onderling begrip voor elkaar. Uit deze feiten blijkt dat voornamelijk het college de wensen en behoeften ten aanzien van integratie heeft omgezet in een besluit. Hierbij waren spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen een bevorderende factor in het agendavormingsproces.

De Marokkaanse bevolking is de grootste migrantengroep in IJsselstein. De gemeente vindt dat zij slecht zijn georganiseerd (geen zelforganisatie). De gemeente heeft behoefte aan een aanspreekpunt, waarmee zowel de gemeente als andere instellingen een goede band kan opbouwen. Tevens helpt een dergelijk ingang bij het analyseren van deze groep, zodat de sleutelfiguren (aanspreekpunten) waarmee de gemeente uiteindelijk contact

mee heeft een breed draagvlak hebben. De invloed van migranten op het gemeentebestuur is door de slechte structuur van de migranten heel gering.

Meppel

De beleidsmedewerker gaf aan dat in het coalitieprogramma een integratienota voor ogen was, maar het uitvoeringsprogramma is niet in kaders vastgelegd. Maar in de loop van de bestuurstermijn zijn de thema's participatie en integratie overgebracht in het Wmo uitvoeringsplan, vanwege de overlapping van deze onderwerpen met het Wmo beleid.

In mei 2008 had de gemeente Meppel een Integratiedebat (titel: 'Het gesprek over integratie en participatie in Meppel') georganiseerd. De respons was volgens de beleidsmedewerker slecht. Er waren enkel een aantal sleutelfiguren van de allochtone gemeenschap aanwezig. Na dit debat werd door het gemeentebestuur geconcludeerd dat er geen ernstige integratieproblemen zijn in de gemeente Meppel. Door het feit dat er geen belangrijke zaken tijdens dit debat naar voren kwamen, besloot het college om geen integratienota vast te stellen. Desalniettemin heeft de gemeente op ad hoc basis activiteiten gefaciliteerd gericht op het contact met allochtone mannen en ouderen en een vrouwen centrum ingericht.

De grootste migranten populatie in de gemeente Meppel is de Marokkaanse gemeenschap. De gemeente zoekt contact met de allochtone doelgroep via de moskee. Als er problemen zijn is er incidenteel overleg met het moskeebestuur en/of met de allochtone vrouwenwerkgroep. De uitkomsten van de gesprekken met het moskeebestuur spelen geen rol in het beleid, omdat volgens de beleidsmedewerker de organisatie meer bezig is met zichzelf (met de structuur). Dientengevolge is de invloed van de allochtonen op het gemeentelijk beleid gering. In de gemeente Meppel zijn slechts allochtone sleutelfiguren zichtbaar richting het gemeentebestuur, in groepsverband zijn ze slecht georganiseerd.

Rijssen-Holten

De gemeente heeft een koersdocument (discussiestuk) Integratie uitgeschreven. In dit document wordt aangegeven dat integratie hoog op de politieke agenda staat, zowel landelijk als lokaal. Het document is bedoeld om nieuwe kaders voor het integratiebeleid op te stellen. Het gaat hier niet om beleid dat al vastgesteld is, maar om keuzes die nog voorgelegd dienen te worden.

Op 17 november 2008 heeft de gemeente in samenwerking met Variya een bijeenkomst georganiseerd, waarbij het Koersdocument Integratie is voorgelegd. De wethouder gaf aan dat vanwege bezuinigingen en andere prioriteiten het niet zeker is of de integratienota kan worden geschreven.

De minderheden in de gemeente Rijssen-Holten zijn goed gestructureerd georganiseerd middels zelforganisaties. De drie belangrijkste zelforganisaties zijn:

- Turkse vereniging SSR
- Syrisch Orthodoxe vereniging ABGAR
- Molukse stichting Teripang

Van deze organisaties wordt de Molukse organisatie als meest gesloten aangemerkt. De allochtone zelforganisaties hebben invloed op het beleid middels de werkgroep integratie, waar de wethouder de voorzitter van is.

Weesp

Integratieprojecten in de gemeente Weesp worden verwezenlijkt middels het Wmo beleidsplan. Dit beleid heeft prioriteit en functioneert als kapstok waarop gerapporteerd wordt richting de gemeenteraad. In de gemeenteraad ontbrak de politieke wil om een structureel integratiebeleid te maken. Vooral omdat integratiebeleid moeilijk te labelen is, aldus de wethouder.

De allochtonen in de gemeente Weesp zijn niet middels zelforganisaties georganiseerd. Wel dragen allochtonen oplossingen aan tijdens overlegsituaties, zoals de Wmo-raad, wijkberaad en vrouwenraad.

6.1.1 Conclusies: verloop agendavormingsproces

De analyse van het verloop van het agendavormingsproces is in figuur 6.1 samengevat. Enerzijds is aangegeven welke actor(en) het integratievraagstuk op de gemeentelijke agenda heeft gezet. Anderzijds is aangegeven welke factoren de agendavorming hebben beïnvloed. De factoren die van invloed zijn geweest, zijn ingedeeld in positieve en negatieve factoren. Met de positieve factoren wordt aangegeven dat de factor het agendavormingsproces heeft bevorderd. De negatieve factoren hebben het proces juist belemmerd.

Figuur 6.1 - Agendavorming en de factoren

	Agendavorming, door wie?	Factor (positief/ negatief)
Albrandswaard	geen	geen prioriteit (negatief)
Culemborg	gemeenteraad	politieke wil (positief)
Dronten	gemeenteraad	onderzoek, gebrek aan financiën (negatief)
Gilze en Rijen	het college van B&W, migranten	geen doelgroepenbeleid (negatief), initiatieven vanuit de allochtone gemeenschap zelf (positief)
Goes	gemeenteraad	bezuiniging (positief)
Heerenveen	gemeenteraad	geen doelgroepenbeleid (negatief)
Helden	maatschappelijk middenveld	interculturele spanningen (positief)
Hoogezand-Sappemeer	gemeenteraad	introductie participatiebudget (positief)
IJsselstein	het college van B&W	interculturele spanningen (positief)
Meppel	gemeenteraad	integratiegesprekken (negatief)
Rijssen-Holten	gemeenteraad	lage prioriteit en bezuinigingen (negatief)
Weesp	gemeenteraad	geen politieke wil (negatief)

Uit figuur 6.1 blijkt dat het integratievraagstuk voornamelijk door de politiek (gemeenteraad) op de gemeentelijke agenda wordt gezet. Slechts in twee gemeenten is de aandacht voor het integratievraagstuk aangewakkerd door andere partijen. In de gemeente Gilze & Rijen hebben migranten het thema integratie op de gemeentelijke agenda weten te zetten. In Helden heeft juist het maatschappelijk middenveld het gemeentebestuur laten bewegen om een integratiebeleid te voeren. Echter is bij deze bevindingen een kanttekening te plaatsen. Het feit dat dit onderzoek vanuit de optiek van de gemeenten is verricht, is niet met zekerheid te zeggen dat inderdaad de gemeenteraad in deze gemeenten de aandacht voor integratiebeleid heeft geactiveerd. Indien er ook was gesproken met andere actoren in het beleidsnetwerk zou mogelijk anderszins andere bevindingen zijn voortgekomen.

In de tweede kolom zijn de factoren weergegeven. Uit deze bevindingen blijkt met name dat prioriteitsstelling en politieke wil de belangrijkste factoren zijn

die het agendavormingsproces belemmeren. Gebeurtenissen zoals interculturele spanningen zijn de voornaamste factoren die ertoe leiden dat de gemeente een integratiebeleid opstelt. Een opmerkelijke bevinding ten aanzien van de factoren was het feit dat in de gemeente Goes vanuit een negatieve invalshoek een integratiebeleid is opgesteld. In deze gemeente liepen bezuinigingen uit op het verwezenlijken van een integratiebeleid.

6.1.2 Conclusies: invloed en structuur van migranten

In paragraaf 6.1 is tevens de invloed van migranten op het gemeentebestuur geanalyseerd. In figuur 6.2 worden deze data gepresenteerd. In de eerste kolom wordt weergegeven of migranten invloed hebben op het gemeentebestuur. In de tweede kolom wordt aangegeven of de migranten als gemeenschap in de gemeenten gesloten (geïsoleerd) of zichtbaar zijn en of zij goed of slecht zijn georganiseerd (bijvoorbeeld middels zelforganisaties).

Figuur 6.2 - Invloed & structuur van migranten

	Invloed van migranten	Structuur van migranten	
Albrandswaard	geen	gesloten	slecht georganiseerd
Culemborg	invloed op de integratieprojecten	zichtbaar	goed georganiseerd
Dronten	geen	gesloten	slecht georganiseerd
Gilze en Rijen	invloed op het integratiebeleid	zichtbaar	goed georganiseerd
Goes	geen	zichtbaar	goed georganiseerd
Heerenveen	geen	gesloten	slecht georganiseerd
Helden	invloed op het integratiebeleid	zichtbaar	goed georganiseerd
Hoogezand-Sappemeer	invloed op de integratieprojecten	zichtbaar	goed georganiseerd
IJsselstein	invloed is gering	gesloten	slecht georganiseerd
Meppel	invloed is gering	zichtbaar (enkel de sleutelfiguren)	slecht georganiseerd
Rijssen-Holten	invloed via de werkgroep	zichtbaar	goed georganiseerd
Weesp	invloed via verschillende raden	zichtbaar	goed georganiseerd

Uit bovenstaand figuur blijkt dat de invloed van migranten op het gemeentelijk bestuur in vele gevallen indirect van aard is. Het feit dat migranten invloed hebben is afhankelijk van hoe de migranten zijn georganiseerd. Indien migranten zelforganisaties beschikken, heeft de gemeente een aanspreekpunt en kunnen de migranten makkelijker invloed uitoefenen op het beleid. Tot slot blijkt dat de gemeentebesturen die aangeven dat de migranten goed georganiseerd zijn ook de migranten als zichtbaar aanmerken.

6.2 Triggers van het agendavormingsproces

In dit deel van het hoofdstuk zal van elke gemeente worden beschreven op welke manier politieke gebeurtenissen, oplossingen en problemen bij elkaar zijn gekomen en hebben geleid tot beleid op het terrein van integratie. Hierbij kunnen we denken aan gebeurtenissen zoals interetnische spanningen, onderzoeksresultaten, etc. die extra aandacht kunnen vestigen op het integratievraagstuk in de gemeenten.

Albrandswaard

Voor deze gemeente was het niet mogelijk om een analyse uit te voeren.

Culemborg

De gemeente heeft in het verleden³⁸ en laatst³⁹ in de maand september (tussen Marokkaanse en Molukse jongeren) te kampen gehad met interetnische spanningen. Deze gebeurtenissen vormden voor het gemeentebestuur aanleiding om het integratievraagstuk hoog op de politieke agenda te zetten.

Verder heeft de gemeente in april 2009 een debat georganiseerd over het onderwerp 'Ouderbetrokkenheid' waaraan ouders, leerkrachten/ experts en raadsleden deelnamen. Dit debat vormde een politiek venster (policy window), dat leidde tot afspraken over ieders verantwoordelijkheden.

Dronten

Deze gemeente heeft in het jaar 2004 een onderzoek laten doen naar inburgering & integratie. In 2007 stelde de gemeenteraad vast dat hij geen problemen overzag op het gebied van integratie. Sindsdien is er geen noodzaak geweest om een integratiebeleid op te stellen. Deze onderzoeksresultaten vormden in de gemeente Dronten de belangrijkste trigger voor het wel of niet opstellen van een integratiebeleid.

Gilze en Rijen

In deze gemeente valt het integratie portefeuille onder verantwoordelijkheid van een wethouder met een allochtone komaf. Ondanks dat de gemeenteraad geen voorstander was van doelgroepenbeleid, heeft de wethouder, omdat zij goed wist wat er speelde bij de allochtonen, zelf een 'politic venster' geopend. Hierbij heeft de wethouder die projecten opgesteld, waarvan zij dacht extra aandacht voor nodig was. Uit deze analyse blijkt dat een migranten afkomst van een wethouder een belangrijke trigger kan vormen bij agendavorming.

Goes

In deze gemeente is geen trigger waarneembaar, die ervoor zorgde dat problemen, oplossingen en politiek bij elkaar kwamen.

Heerenveen

Op 10 november 2004 werd de Marokkaanse Sefaatmoskee in Heerenveen in brand gesticht. Dit incident vormde een belangrijk keerpunt voor zowel het moskeebestuur als het gemeentebestuur. Sindsdien worden er meer activiteiten georganiseerd door het moskeebestuur, tevens een multi-culti markt in het centrum van Heerenveen (7 juni 2008). Na de brand in de moskee had de gemeente een dialoog georganiseerd om elkaar te ontmoeten en vooral de impact te meten van wat er heerst in de samenleving (vooral na de moord op Theo van Gogh).

Helden

De agendavorming op het terrein van integratie is in de gemeente Helden voornamelijk getriggerd door de oplopende spanningen tussen bevolkingsgroepen die zich in Nederland hebben voorgedaan sinds de

³⁸ http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article1228395.ece/Culemborgers_opgepakt_om_vechtpartij_op_kermis

³⁹ <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/429018/2009/09/10/Spanning-tussen-Molukkers-en-Marokkanen-lijkt-traditie.dhtml>

terroristische aanslag op het World Trade Center in 2001 en de moord op de filmmaker Theo van Gogh in 2004. In Helden hebben deze spanningen geleid tot een reeks van racistische uitingen die escaleerden rond de nooit opgeloste brandstichting in de plaatselijke moskee. Uit wetenschappelijke onderzoeken die nadien zijn gehouden in de gemeente Helden kwam als een van de conclusies naar voren dat in Helden, net als in een aantal andere plattelandsgebieden in Nederland, sprake is van 'keukentafelracisme'. Met deze term wordt uitgedrukt dat veel inwoners van Helden negatieve beelden hebben bij medeburgers die een andere culturele achtergrond hebben. Deze negatieve beelden worden als het ware aan de keukentafel doorgegeven aan de kinderen⁴⁰.

Deze gebeurtenissen hebben zowel het gemeentebestuur, politiek en het maatschappelijk middenveld getriggerd de handen in een te slaan door een actieplan integratie te ontwikkelen.

Hoogezand-Sappemeer

Van deze gemeente zijn geen gebeurtenissen of handelingen bekend, waaruit blijkt dat het agendavormingsproces op het terrein van integratie is getriggerd.

IJsselstein

De gemeente IJsselstein had voor de jaren 2004 t/m 2009 een nota integratiebeleid gemaakt. In 2008 besloot het gemeentebestuur de koers te wijzigen door meer te focussen op het bevorderen van onderling begrip. Volgens de beleidsmedewerker is de multiculturele samenleving in Nederland en in IJsselstein volop in ontwikkeling. Verschillen tussen diverse culturen lijken de laatste jaren steeds vaker problemen op te leveren. Gebeurtenissen als "9/11", de moord op Theo van Gogh in 2004 en recentelijk de film "Fitna" van Geert Wilders, waren aanleiding voor interculturele spanningen en conflicten en toenemende intolerantie in de wijken van IJsselstein. Door deze ontwikkelingen in de maatschappij is de gemeente bezig met het actualiseren van de integratienota.

Meppel

In 2008 heeft de gemeente Meppel (met behulp van een bureau) een aantal gesprekken georganiseerd (titel: 'Het gesprek over integratie en participatie in Meppel'). De respons was volgens de beleidsmedewerker slecht. Er waren enkel een aantal sleutelfiguren van de allochtone gemeenschap aanwezig (zoals een agente van allochtone afkomst). Na dit debat werd door het gemeentebestuur geconcludeerd dat er geen ernstige integratieproblemen aanwezig zijn in de gemeente Meppel. Vanwege het feit dat er geen belangrijke zaken tijdens dit debat naar voren kwamen, besloot het college om geen integratienota vast te stellen. Wat overigens wel als plan was aangemerkt in het coalitieakkoord

Rijssen-Holten

Naar aanleiding van de film "Fitna" van Geert Wilders, vertoonde de gemeente de film in de raadzaal van het gemeentehuis (landelijke primeur). Ook gingen de burgemeester en college in gesprek met 12 allochtonen en 12

⁴⁰ Actieplan "Samen zijn we Helden", gemeente Helden, mei 2008:3

autochtonen. Deze ontmoeting maakte het mogelijk dat problemen, oplossingen en politiek bij elkaar kwamen.

Weesp

Van de gemeente Weesp zijn geen gebeurtenissen of handelingen bekend, waaruit blijkt dat het agendavormingsproces op het terrein van integratie is getriggerd.

Na de analyse van de twaalf gemeenten worden de gegevens wederom in een tabel samengevat. In figuur 6.3 zal weergegeven worden welke gebeurtenissen het agendavormingsproces in deze gemeenten voornamelijk hebben getriggerd.

Figuur 6.3 - Triggers van het agendavormingsproces

	Triggers
Albrandswaard	geen
Culemborg	interetnische spanningen, debat
Dronten	geen
Gilze en Rijen	wethouder van allochtone komaf
Goes	geen
Heerenveen	moskeebrand, moord op Theo van Gogh
Helden	9/11, moord op Theo van Gogh, moskeebrand, 'keukentafelracisme', interetnische spanningen
Hoogezand-Sappemeer	geen
IJsselstein	9/11, moord op Theo van Gogh, de film 'Fitna', interetnische spanningen
Meppel	integratiegesprekken
Rijssen-Holtten	de film 'Fitna'
Weesp	geen

De triggers die in tabel 6.3 zijn weergegeven, zijn vooral landelijke gebeurtenissen die invloed hebben gehad in deze gemeenten. Opvallend is dat de naweën van een gebeurtenis zoals 9/11 door verdergaande globalisering zelfs in deze kleine gemeenten merkbaar waren. Tevens hadden de genoemde triggers een domino-effect. De landelijke gebeurtenissen hebben telkens geleid tot interetnische spanningen op lokaal niveau.

6.3 Conclusie

In paragraaf 6.1 van dit hoofdstuk stond de vraag centraal hoe het agendavormingsproces van de twaalf gemeenten is verlopen. Enerzijds is beschreven welke partij(en) het thema integratie op de agenda heeft gezet en gekeken welke factoren deze agendavorming hebben gestimuleerd of belemmerd. Anderzijds is achterhaald in welke mate migranten invloed hebben gehad op het proces en tevens beschreven hoe de structuur van de migranten eruitziet.

Vervolgens is in paragraaf 6.2 gekeken welke situaties en/ of gebeurtenissen een extra impuls hebben gehad op de agendavorming in deze gemeenten.

Om aan de hand van deze vragen algemene conclusies te kunnen trekken verwijs ik terug naar de tabellen. Uit tabel 6.1 kan worden afgeleid dat de aandacht voor het integratievraagstuk grotendeels door de gemeenteraden wordt gevestigd. Uit dit gegeven blijkt dat de agendavorming voornamelijk door de politiek wordt aangewakkerd en tevens belemmerd wordt door de

politiek. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het integratievraagstuk een politiek gevoelig onderwerp is, dat niet eenvoudig uit handen wordt gegeven. Een ander verklaring zou kunnen zijn dat de invloed van migranten op het proces in de meeste gemeenten heel gering is (zie tabel 6.2). Uit tabel 6.1 blijkt tevens dat het voorkomen van interetnische spanningen in de meeste gevallen wel leidt tot het feit dat een gemeente het integratievraagstuk prioriteert. De belangrijkste factoren die de agendavorming ten aanzien van het integratiebeleid belemmeren zijn voornamelijk het feit dat integratiebeleid niet wordt geprioriteerd, de gemeente geen doelgroepenbeleid voor ogen heeft en vanwege gebrek aan financiële middelen de gemeente niet kan komen tot een integratiebeleid.

Als we terugkijken naar tabel 6.2 blijkt de invloed van migranten op het agendavormingsproces in de meeste gevallen gering te zijn. Indien de migranten wel invloed hebben, is dat meestal in het geval dat de gemeente al heeft besloten om integratieprojecten op te stellen.

De zichtbaarheid van de migranten is afhankelijk van het gegeven of de migranten zijn georganiseerd middels zelforganisaties. De meeste zelforganisaties worden door de gemeenten gefinancierd. Indien de gemeenten in de toekomst moeten bezuinigen op dit post, zou dat enerzijds ten koste kunnen gaan van de zichtbaarheid van de migranten en anderzijds verliest de gemeente hierdoor een aanspreekpunt.

Tot slot kijken we terug naar tabel 6.3 waarin de belangrijkste gebeurtenissen zijn weergegeven die een 'politic venster' op het terrein van het integratievraagstuk hebben geopend. De triggers die in tabel 6.3 zijn weergegeven, zijn vooral landelijke gebeurtenissen die invloed hebben gehad in deze gemeenten. Opvallend is dat de naweeën van een gebeurtenis zoals 9/11 door verdergaande globalisering zelfs in deze kleine gemeenten merkbaar waren. Tevens hadden de genoemde triggers een domino-effect. De landelijke gebeurtenissen hebben telkens geleid tot interetnische spanningen of incidenten op lokaal niveau.

7 Conclusie & aanbevelingen

In dit onderzoek lag de focus op de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Hoe ziet het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten er uit en welke factoren zijn veelal van invloed op de uitwerking van het beleid?”

Deze vraag vormde de rode draad van dit onderzoek en tracht de doelstelling van dit onderzoek te verwezenlijken. De centrale doelstelling van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen aan directie Inburgering & Integratie (Ministerie van VROM, portefeuille Wonen, Wijken en Integratie) over de werkbaarheid/ inzetbaarheid van de huidige GIA in 12 kleine gemeenten door een diepgaand inzicht te verkrijgen in de wijze waarop een kleine gemeente haar integratiebeleid vormgeeft en welke factoren veelal van invloed zijn op dit proces. In dit onderzoek is gekeken hoe het integratiebeleid in twaalf kleine gemeenten (inwonersaantal < 45.000) eruitziet door de beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en het beleidsnetwerk te bestuderen. De factoren die veelal van invloed waren op het integratiebeleid zijn behandeld in hoofdstuk 4, door te kijken naar de politieke kleur van de gemeenteraad en het college van B&W. In dit hoofdstuk is tevens beschreven met welke integratieproblemen de gemeenten te kampen hebben. Vervolgens is in hoofdstuk 6 geanalyseerd op welke wijze het integratievraagstuk op de gemeentelijke agenda van deze gemeenten is gekomen. Hierbij is gekeken door welke partij(en) het onderwerp op de agenda is gezet, welke factoren de agendavorming hebben belemmerd of juist gestimuleerd. Overigens is gekeken in hoeverre de migranten invloed hebben gehad op het proces en beschreven hoe de structuur van migranten eruitziet. Deze gegevens vormen de basis voor de beantwoording van de deelvragen.

7.1 Typen integratiebeleid

Ten behoeve van het beantwoorden van de centrale vraag, zijn een vijftal deelvragen opgesteld, de eerste deelvraag zal in deze paragraaf van beantwoording worden voorzien, omdat deze is gebaseerd op hoe het integratiebeleid in de gemeenten eruitziet.

Deelvraag 1:

Welke typen beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en beleidsnetwerk zijn dominant in het integratiebeleid van deze gemeenten?

Om te achterhalen hoe het integratiebeleid inhoudelijk eruitziet, zijn de aspecten beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en het beleidsnetwerk nagegaan. Deze aspecten zijn vervolgens gekoppeld aan de typen regisseursrollen die de gemeenten kunnen innemen. Hierbij zijn vier typen in acht genomen, namelijk: facilitator, coördinator, procesmanager of bestuurder.

Uit de analyse van de beleidsdoelen ten aanzien van het integratievraagstuk komt stimulerend beleid in alle gemeenten voor, behalve in de gemeenten die geen beleid ten aanzien van integratie hebben, omdat het integratievraagstuk te allen tijde een beleidsterrein is geweest waarmee wordt getracht overeenkomstig de heersende politieke en maatschappelijke waarden

verschillende bevolkingsgroepen te prikkelen deel te nemen aan de samenleving.

Verdelend beleid komt het meest voor in de gemeenten. Met dit type beleid hebben gemeenten doelgroepenbeleid voor ogen, omdat hiermee 'gunsten' worden verleend aan bepaalde, specifieke groepen. Regulerend beleid komt slechts in twee gemeenten voor. Dit kan te maken hebben met het feit dat integratie een proces is dat moeilijk afdwingbaar is. Blijkens het voorgaande zijn stimulerend en verdelend beleid in het integratiebeleid van deze gemeenten dominant.

Ten aanzien van de instrumenten die de gemeenten hanteren blijkt dat de dominante beleidsinstrumentenkeuze in het integratiebeleid van deze twaalf gemeenten bestaat uit voornamelijk communicatieve beleidsinstrumenten. Met deze beleidsinstrumenten trachten de gemeenten het integratieproces te stimuleren middels voorlichting, onderwijs, advies, etc. Het communicatieve beleidsinstrument dat dominant is, loopt parallel aan het dominante beleidsdoel: stimulerend beleid.

In het beleidsnetwerk van de twaalf gemeenten zijn voornamelijk veel actoren betrokken zijn. Daarnaast is de dominante structuur van het beleidsnetwerk structureel van aard. De afgevaardigden van de gemeenten hebben veelvuldig contact met de actoren gedurende het verloop van de projecten. Bovendien maakt het gemeentebestuur gebruik van de contacten met de actoren om ingang te krijgen bij de doelgroepen en te achterhalen welke problemen voorkomen in deze gemeenschappen.

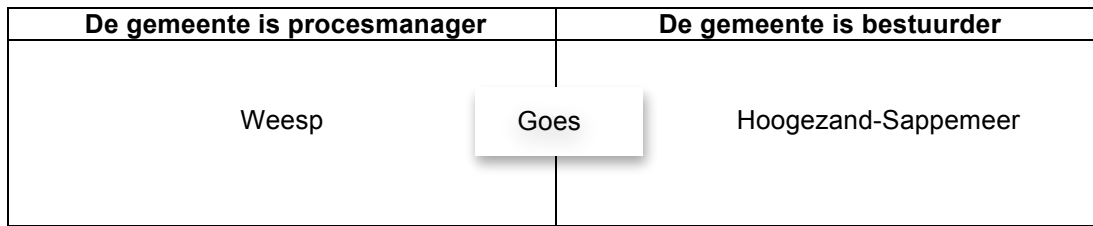
Echter is bij de uitkomst van de beleidsnetwerkanalyse enkele kanttekeningen te plaatsen. Bij het verzamelen van de gegevens omtrent het beleidsnetwerk, is expliciet gevraagd welke actoren betrokken zijn in het beleid en gevraagd of het contact met deze actoren structureel of incidenteel van aard is. Voor de ene gemeente blijkt dat één keer per jaar contact met de zelforganisaties structureel te zijn en voor de andere gemeente geldt dat niet. Om deze reden zijn verschillen waarneembaar in de interpretaties over de aard van het contact.

Middels de verzamelde gegevens zijn de gemeenten gegroepeerd in typen regisseursrollen. Met deze typen wordt aangeduid hoe de gemeenten sturen in het integratiebeleid.

Uit deze indeling (zie figuur 7.1) blijkt dat de meeste gemeenten het integratiedossier benaderen als coördinator. De gemeenten Dronten en Albrandswaard zijn niet actief op het integratie beleidsterrein en dientengevolge niet ingedeeld. De gemeente Weesp is te typeren als coördinator/ procesmanager

Figuur 7.1 - Indeling naar regisseursrollen

De gemeente is facilitator	De gemeente is coördinator
<p style="text-align: center;">Gilze & Rijen Heerenveen</p>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>Helden Meppel</p> </div> <p>Culemborg IJsselstein Weesp Rijssen-Holten</p> </div>



Een gemeente is in het integratiedossier te typeren als coördinator, indien de gemeente staat voor:

- actief burgerschap
- sociale cohesie
- gedeelde verantwoordelijkheid.

Bij het opstellen van een integratiebeleid heeft tevens een dergelijke gemeente voornamelijk herverdelend (corrigeren van achterstanden), verdelend (doelgroepenbeleid) en constituerend beleid (stimuleren van zelforganisaties) ten doel.

7.2 De factoren

In deze paragraaf zullen de tweede en derde deelvraag van beantwoording worden voorzien. Deze factoren zijn onderzocht, om te kunnen bepalen in hoeverre deze van invloed zijn geweest op de inhoud van het beleid.

Deelvraag 2:

Welke factoren zijn van invloed op de inhoud van het integratiebeleid in deze gemeenten?

Voor het beantwoorden van deze vraag is gekeken welke integratieproblemen er heersen volgens het gemeentebestuur, wat de politieke kleur is van de regerende coalitie (College van B&W) en in welke mate migranten zelf invloed hebben op het beleid.

Integratieproblemen

De problemen waarmee de gemeenten te kampen hebben zijn in tabel 7.1 weergegeven.

Figuur 7.2 - Type integratieproblemen

	Type integratieproblemen
Albrandswaard	geen
Culemborg	criminaliteit, emancipatie allochtone vrouwen
Dronten	criminaliteit, isolement allochtone vrouwen, werkloosheid
Gilze en Rijen	emancipatie allochtone vrouwen, gezondheidsrisico's, onderwijs
Goes	geen
Heerenveen	sociale activering
Helden	beeldvorming
Hoogezand-Sappemeer	criminaliteit, onderwijs (jongens), segregatie, werkloosheid
IJsselstein	overlast, isolement allochtone mannen, sociale cohesie
Meppel	emancipatie allochtone mannen en jeugd
Rijssen-Holten	emancipatie allochtone vrouwen, segregatie
Weesp	criminaliteit, isolement allochtone vrouwen en ouderen, overlast

Uit dit tabel blijkt dat de integratieproblematiek in deze gemeenten zich voornamelijk concentreert op thema's als criminaliteit en emancipatie van de

allochtonen. Alleen de gemeenten Heerenveen en Helden gaven een andere problematiek aan dan de andere gemeenten. Tot slot gaven de gemeenten Albrandswaard en Goes aan, dat zij niet te maken hebben met integratieproblemen.

Politieke kleur regerende coalitie

De resultaten van de analyse voor het bepalen van de politieke kleur van de colleges is weergegeven in tabel 7.3.

Figuur 7.3 - De politieke kleur van het college van B&W

	Politieke kleur college
Albrandswaard	rechts-conservatief
Culemborg	rechts-progressief
Dronten	links-conservatief
Gilze en Rijen	rechts-progressief
Goes	rechts-conservatief
Heerenveen	links-progressief
Helden	links-progressief
Hoogezand-Sappemeer	links-progressief
IJsselstein	links-progressief
Meppel	rechts
Rijssen-Holten	links-progressief
Weesp	centrum

Uit deze gegevens is te concluderen dat de colleges van zes gemeenten (Heerenveen, Helden, Hoogezand-Sappemeer, IJsselstein en Rijssen-Holten) is te kenmerken als links-progressief. Deze politieke kleur is dominant bij de twaalf gemeenten.

Invloed van migranten

De resultaten van de analyse waarbij is gelet in hoeverre migranten invloed hebben op het integratiedossier zijn weergegeven in tabel 7.4. In de analyse is tevens de structuur van de migranten meegenomen. Daarbij is enerzijds achterhaald of de migranten als gemeenschap zichtbaar zijn richting het gemeentebestuur. Anderzijds is bepaald of migranten zijn georganiseerd middels zelforganisaties.

Figuur 7.4 - Invloed en structuur van migranten

	Invloed van migranten	Structuur van migranten	
		gestloten	slecht georganiseerd
Albrandswaard	geen	gestloten	slecht georganiseerd
Culemborg	invloed op de integratieprojecten	zichtbaar	goed georganiseerd
Dronten	geen	gestloten	slecht georganiseerd
Gilze en Rijen	invloed op het integratiebeleid	zichtbaar	goed georganiseerd
Goes	geen	zichtbaar	goed georganiseerd
Heerenveen	geen	gestloten	slecht georganiseerd
Helden	invloed op het integratiebeleid	zichtbaar	goed georganiseerd
Hoogezand-Sappemeer	invloed op de integratieprojecten	zichtbaar	goed georganiseerd
IJsselstein	invloed is gering	gestloten	slecht georganiseerd
Meppel	invloed is gering	zichtbaar (enkel de sleutelfiguren)	slecht georganiseerd
Rijssen-Holten	invloed via de werkgroep	zichtbaar	goed georganiseerd
Weesp	invloed via verschillende raden	zichtbaar	goed georganiseerd

Uit bovenstaand tabel blijkt dat de invloed van migranten op het gemeentelijk bestuur in vele gevallen indirect van aard is. Indien de migranten wel invloed

hebben, is dat meestal in het geval dat de gemeente al heeft besloten om integratieprojecten op te stellen. Het feit dat migranten invloed hebben is afhankelijk van hoe de migranten zijn georganiseerd. Indien migranten zelforganisaties beschikken, heeft de gemeente een aanspreekpunt en kunnen de migranten eenvoudiger invloed uitoefenen op het proces. Tot slot blijkt dat de gemeentebesturen die aangeven dat de migranten goed georganiseerd zijn ook de migranten als zichtbaar aanmerken. Een belangrijk aandachtspunt is dat de meeste zelforganisaties door de gemeenten worden gefinancierd. Indien de gemeenten in de toekomst moeten bezuinigen op dit post, zou dat enerzijds ten koste kunnen gaan van de zichtbaarheid van de migranten en anderzijds verliest de gemeente hierdoor een aanspreekpunt.

Deelvraag 3:

Op welke wijze komt het integratievraagstuk op de gemeentelijke agenda van deze gemeenten?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is bij de analyse voornamelijk gefocust op het feit door welke partij(en) de aandacht is gevestigd. Hierbij zijn factoren benoemd, die het agendavormingsproces hebben belemmerd of gestimuleerd. Vanwege het feit dat het integratievraagstuk een dynamisch thema is, zowel op landelijk als op lokaal niveau, is in de analyse tevens getracht de triggers te achterhalen, die het agendavormingsproces een extra impuls hebben gegeven.

Uit de analyse kwam naar voren dat de aandacht voor het integratievraagstuk in bijna alle gemeenten door de gemeenteraden of het college van B&W wordt gevestigd.

Figuur 7.5 - Agendavorming en factoren

	Agendavorming, door wie?	Factor (positief/ negatief)
Albrandswaard	geen	geen prioriteit (negatief)
Culemborg	gemeenteraad	politieke wil (positief)
Dronten	gemeenteraad	onderzoek, gebrek aan financiën (negatief)
Gilze en Rijen	het college van B&W, migranten	geen doelgroepenbeleid (negatief), initiatieven vanuit de allochtone gemeenschap zelf (positief)
Goes	gemeenteraad	bezuiniging (positief)
Heerenveen	gemeenteraad	geen doelgroepenbeleid (negatief)
Helden	maatschappelijk middenveld	interculturele spanningen (positief)
Hoogezand-Sappemeer	gemeenteraad	introductie participatiebudget (positief)
IJsselstein	het college van B&W	interculturele spanningen (positief)
Meppel	gemeenteraad	integratiegesprekken (negatief)
Rijssen-Holten	gemeenteraad	lage prioriteit en bezuinigingen (negatief)
Weesp	gemeenteraad	geen politieke wil (negatief)

Enkel in de gemeenten Gilze & Rijen en Helden werd de aandacht voor integratiebeleid geactiveerd door andere partijen, respectievelijk migranten en het maatschappelijk middenveld. Echter is bij deze bevindingen een kanttekening te plaatsen. Het feit dat dit onderzoek vanuit de optiek van de gemeenten is verricht, is niet met zekerheid te zeggen dat inderdaad de gemeenteraad in deze gemeenten de aandacht voor integratiebeleid heeft

geactiveerd. Indien er ook was gesproken met andere actoren in het beleidsnetwerk zou mogelijk anderszins andere bevindingen zijn voortgekomen.

In de tweede kolom zijn de factoren weergegeven. Uit deze bevindingen blijkt met name dat prioriteitsstelling, politieke wil en bezuinigingen de belangrijkste factoren zijn die het agendavormingsproces belemmeren. Gebeurtenissen zoals interculturele spanningen zijn de voornaamste factoren die ertoe leiden dat de gemeente een integratiebeleid opstelt. Een opmerkelijke bevinding ten aanzien van de factoren was het feit dat in de gemeente Goes vanuit een negatieve invalshoek een integratiebeleid is opgesteld. In deze gemeente liepen bezuinigingen uit op het verwezenlijken van een nota integratiebeleid.

De triggers die in tabel 7.6 zijn weergegeven, zijn vooral landelijke gebeurtenissen die invloed hebben gehad in deze gemeenten. Opvallend is dat de naweeën van een gebeurtenis zoals 9/11 door verdergaande globalisering zelfs in deze kleine gemeenten merkbaar waren. Tevens hadden de genoemde triggers een domino-effect. De landelijke gebeurtenissen hebben telkens geleid tot interetnische spanningen of andere incidenten op lokaal niveau.

Figuur 7.6 - Triggers van het agendavormingsproces

	Triggers
Albrandswaard	geen
Culemborg	interetnische spanningen, debat
Dronten	geen
Gilze en Rijen	wethouder van allochtone komaf
Goes	geen
Heerenveen	moord op Theo van Gogh, moskeebrand
Helden	9/11, moord op Theo van Gogh, moskeebrand, 'keukentafelracisme', interetnische spanningen
Hoogezand-Sappemeer	geen
IJsselstein	9/11, moord op Theo van Gogh, de film 'Fitna', interetnische spanningen
Meppel	integratiegesprekken
Rijssen-Holten	de film 'Fitna'
Weesp	geen

7.3 Samenhang typen integratiebeleid en factoren

In deze paragraaf wordt behandeld in hoeverre de onderzochte factoren invloed hebben op het type integratiebeleid, dat de gemeenten hebben opgesteld. Aan de hand van zes typen regisseursrollen zullen verbanden worden gelegd. Van de twaalf gemeenten waren de gemeenten Albrandswaard en Dronten niet in te delen in de zes typen.

De gemeente is Coördinator

Uit tabel 7.1 blijkt dat de gemeenten Culemborg, IJsselstein en Rijssen-Holten tot deze categorie behoren. Als we kijken naar de factoren blijkt dat de politieke wil om beleid te voeren een belangrijke factor is om een gemeente in te delen als coördinator. Ook spelen landelijke triggers op het terrein van integratie een belangrijke rol voor de inhoud van het integratiebeleid. Van een gemeente in de rol als coördinator was eigenlijk te verwachten dat de invloed

van migranten groot zou zijn omdat deze gemeenten constituerend beleid voeren. Maar enkel in de gemeenten Culemborg en Rijssen-Holtten hebben migranten invloed op de integratieprojecten. De reden waarom de migranten geen invloed hebben op het beleid heeft voornamelijk te maken met het feit dat de migranten in de gemeente IJsselstein slecht zijn georganiseerd.

De gemeente is Coördinator-Facilitator

De gemeenten Helden en Meppel horen tot deze categorie. Van een gemeente als coördinator-facilitator is te verwachten dat het integratiebeleid in samenspraak met de doelgroepen wordt vormgegeven. In gemeente Helden is dit wel het geval mede door het feit dat de migranten uit eigen initiatief de integratieproblemen op de agenda hebben gezet. In Meppel was dat niet het geval, grotendeels door het feit dat de migranten slecht georganiseerd is. De gemeenten probeert hier verandering in te brengen, omdat volgens de gemeente enkel sleutelfiguren zichtbaar zijn.

De gemeente is Facilitator

De gemeenten Gilze & Rijen en Heerenveen zijn na de analyse ingedeeld als facilitator. In deze gemeenten heeft de keuze van de gemeenteraad om geen doelgroepenbeleid te prioriteren invloed gehad op de inhoud van het beleid. In een gemeente in de rol als facilitator was te verwachten dat heel zichtbaar zijn en er constant overeenstemming wordt bereikt met de doelgroep. In de gemeente Gilze & Rijen was dit wel het geval. Echter is de invloed van migranten in Heerenveen uitgesloten. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de migranten niet zijn georganiseerd middels zelforganisaties.

De gemeente is Coördinator-Procesmanager

De gemeente Weesp is ingedeeld als coördinator-procesmanager. De politieke kleur van het college van B&W was voor deze gemeente bepalend.

De gemeente is Procesmanager-Bestuurder

De gemeente Goes is gegroepeerd als procesmanager-bestuurder. De politieke kleur van het college van B&W en het besluit van de politiek om te bezuinigen is een belangrijke factor. Een dergelijke gemeente is te verwachten dat migranten niet zijn georganiseerd middels zelforganisaties. Maar in Goes is dit wel het geval. In 2008 heeft de gemeente Goes besloten om de accommodatie van deze organisaties per 2012 te schrappen. Deze beleidsverandering past wel bij een gemeente in de rol als procesmanager-bestuurder, omdat de zelfredzaamheid voorop staat en volgens een dergelijke gemeente zou niemand op de eigen gemeenschap hoeven terug te vallen.

De gemeente is Bestuurder

De gemeente Hoogezand-Sappemeer presteert bijna op alle sociaal-economische vlakken onder de maat. Daarom is integratiebeleid ingebed in de verschillende beleidsterreinen, om integraal sociaal-economische achterstanden weg te werken. Om die reden is deze gemeente te typeren als bestuurder.

Tot slot komen we bij de beantwoording van de hoofdvraag:

“Hoe ziet het integratiebeleid in de twaalf kleine gemeenten er uit en welke factoren zijn veelal van invloed op de uitwerking van het beleid?”

Uit deze bevindingen is af te leiden dat niet met zekerheid kan worden gezegd dat bepaalde factoren leidend zijn voor het voeren van integratiebeleid. Mogelijk waren de onderzochte factoren niet bepalend genoeg voor het type integratiebeleid die in deze gemeenten worden gevoerd. Ofwel is integratiebeleid een te dynamisch vraagstuk, dat niet middels beleid is op te wekken. Wel zijn landelijke triggers zoals de moord van Theo van Gogh en de film “Fitna” van Geert Wilders belangrijke aanleidingen geweest, die de gemeenten hebben aangespoord, om serieuze stappen te nemen op het terrein van integratie. De Wmo beleid blijkt een belangrijke kapstok te zijn om integratiebeleid hier aan te koppelen of de keuze valt om integratie te bevorderen door middel van een integrale aanpak.

In de meeste onderzochte gemeenten speelt de politieke wil van de gemeenteraad een belangrijke rol. Vaak wil de gemeenteraad geen doelgroepenbeleid voeren of beschikt de gemeente niet genoeg middelen en daardoor niet de mankracht om geheel apart beleid voor integratie op te stellen. Natuurlijk is er ook niet één lijn te trekken betreft de problemen waarmee de gemeenten te kampen hebben. De gemeenten vertonen gelijkenis in de manier waarop zij de problemen willen aanpakken: maatwerk en in overeenstemming met de doelgroep beleid voeren (bottom-up).

Verder blijkt dat kwesties rondom integratie niet enkel beleidsproblemen zijn die zich voordoen in grote steden met een aanzienlijk aandeel migranten. In de onderzochte cases hebben de gemeenten daadwerkelijk te maken met integratieproblemen. Het verschil ligt vooral in de manier waarop de gemeenten het vraagstuk benaderen. Er zijn gemeenten die het beleid toespitsen op sociaal-economische achterstanden of op verschillen in culturen (normen en waarden). Het Ministerie van VROM streeft met de gemeenschappelijke integratieagenda de integratievisies van actoren (gemeenten, VNG, FORUM, CMO's, etc.) te bundelen tot één gemeenschappelijke visie. Gezien de verschillen in benaderingen van de onderzochte gemeenten is in zekere mate een kloof waarneembaar tussen nationaal en lokaal beleid. Bij het overbruggen van deze discrepantie is het wenselijk dat het Ministerie de ontwikkelingen op het terrein van integratie voortdurend blijft koppelen aan de heersende probleempercepties die zowel op nationaal als lokaal niveau voordoen. Anderzijds zal het Ministerie met de opgestelde kaders achterlopen op de daadwerkelijke problemen die dominant zijn op de gemeentelijke agenda's.

7.4 Aanbevelingen

In deze laatste deel van het hoofdstuk worden de laatste twee deelvragen van beantwoording voorzien. Deze vragen dienen als aanbevelingen voor de directie Inburgering & Integratie.

Deelvraag 4:

Welke beleidsmatige en maatschappelijke knelpunten op het terrein van integratie zijn waarneembaar in deze gemeenten?

Tijdens de interviewgesprekken met de wethouders en beleidsmedewerkers kwamen tevens beleidsmatige en maatschappelijke knelpunten naar voren, die het opstellen van een nota integratiebeleid bemoeilijken.

In de meeste gemeenten werd aangegeven dat er vanuit de politiek (gemeenteraad) geen noodzaak is om een structureel integratiebeleid op te stellen. Meestal moet er binnen de gemeente sprake zijn van incidenten en/ of spanningen om zo de politiek wakker te schudden. Anderzijds wordt er veelal door het bestuur geconcludeerd dat er geen problemen op het terrein van integratie waarneembaar zijn.

Tevens vinden de gemeentebesturen dat migrantengroepen heel afgezonderd leven ten opzichte van de autochtone bevolking. Door deze geslotenheid is het vaak moeizaam te achterhalen in welke mate er problemen in deze gemeenschappen zich voordoen. Vanuit de groep zelf heerst er tevens een taboe met het naar buiten treden van problemen. Problemen binnen deze groep worden veelal opgelost in de eigen kring. Deze mensen kunnen of durven hun problemen en knelpunten niet te definiëren. Hierdoor ontstaat er een kloof tussen de gemeente en de inwoners, waarbij de gemeente afwachtend is en burgers niet durven. Deze situatieschets is mogelijk een verklaring, waarom in de meeste gemeenten wordt aangemerkt dat er geen integratieproblemen zijn.

Op dit moment blijkt dat het stellen van prioriteiten moeilijk te zijn i.v.m. de economische crisis. De gemeenten moeten afwegingen maken, wat ten koste gaat van bijvoorbeeld projecten op het gebied van integratie. De trends in integratieproblemen zijn vergelijkbaar met de landelijke trends, maar de middelen die er dan voor ingezet moet worden ontbreekt. De projecten die al waren gepland worden voortgezet. Maar nieuwe activiteiten blijven voorlopig uit, omdat daartoe geen prioriteit is.

Anderdeels geven de gemeenten aan dat het financieren van integratieprojecten geen kwestie zou zijn, als de inhoud maar genoeg te bieden heeft en goed aansluit op de wensen en behoeften van de samenleving. Uiteraard moet toegezien worden dat met de projecten niet telkens dezelfde groepen worden bereikt. Want meestal zijn zij al bereid om mee te doen. De focus moet te allen tijde liggen op de groepen die moeilijk bereikbaar zijn.

Deelvraag 5:

Welke eventuele richtlijnen/ kaders kunnen worden op- of bijgesteld om een structureel gemeenschappelijk integratiebeleid in deze gemeenten op te stellen en dientengevolge de implementatie van de GIA methodiek te vergroten?

Allereerst zijn in de gesprekken meerdere malen aangegeven dat het wenselijk is dat het ministerie "good practices" op het terrein van integratie in kaart brengt, zodat kleine gemeenten meer gestimuleerd worden. Tevens biedt een dergelijk initiatief van het ministerie, de gemeenten de mogelijkheid efficiënt en effectief te opereren. Naast het feit dat werd aangegeven dat

kleine gemeenten voldoende mogelijkheden moeten krijgen op het financieel vlak, is er tevens een wens dat vanuit het ministerie mogelijkheden zoals de stimuleringsregeling "Ruimte voor Contact" moeten blijven bestaan.

De gemeenten vinden de themabijeenkomsten van de GIA uitermate van belang. Deze bijeenkomsten geven een impuls en bieden een eyeopener op verschillende aspecten van integratie. De inzichten opgedaan in de bijeenkomsten kunnen ook daadwerkelijk meegenomen worden bij het opstellen van het gemeentelijk integratiebeleid en/ of integratieprojecten, omdat nieuwe methodes en cases worden ontdekt bij de uitwisseling van kennis en ervaring.

Zoals eerder in dit stuk benoemd, is er vanuit de gemeenten de behoefte dat migranten zichtbaarder worden. Dit vergt in zekere mate een cultuuromslag bij de migranten zelf, maar is een belangrijk onderwerp, dat het ministerie met zekerheid moet invoegen in de landelijke kaders.

De GIA berust op een negental thema's, die in de voorgaande hoofdstukken aanbod kwamen. De onderzochte gemeenten blijken ook andere thema's op het terrein van integratie te hanteren (zie hoofdstuk 4). Sport, emancipatie van mannen en ouderen en beeldvorming zijn aandachtspunten van deze gemeenten, die weliswaar meegenomen kunnen worden in een herziene druk van de GIA. Beeldvorming is een belangrijk thema. Volgens de onderzochte gemeenten vragen de huidige maatschappelijke ontwikkelingen naar beleid waarbij het bevorderen van onderling begrip meegewogen wordt.

In dit onderzoek is het integratiebeleid van de gemeenten onderzocht vanuit de optiek van de gemeentebesturen. Wellicht is het wenselijk om in het vervolg te onderzoeken hoe de migranten zelf het integratiebeleid in hun gemeenten ervaren en beoordelen. Immers is integratiebeleid voornamelijk bedoeld om deze groepen te stimuleren en daarom van belang om de wensen en behoeften van migranten in het beleid in te calculeren.

Bronvermelding

Literatuur

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma, Den Haag.
- Dagevos, J. (2001). *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland* (w121 2001). WRR, Den Haag.
- Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur*. Den Haag, Elsevier.
- Eberg, J. et al. (1996). *Leren met beleid: beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Edelenbos, J. & Twist, M.J.W. van (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen: een kennismaking met kernfiguren in de bestuurskunde*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Eijk, C. van der & Kok, W.J.P. (1975) 'Nondecisions reconsidered', in: *Acta Politica*, 10, p. 277-301.
- Fenger, H.J.M. *Over implementatie en beleidsverandering; 'Policy change and learning' van Paul Sabatier & Hank Jenkins-Smith*. Klassieke studies in de bestuurskunde nr. 19, pp. 123-131.
- Graaf, H. van de & Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Coutinho, Muiderberg.
- Hart, H. 't & Boeije, H. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Boom Onderwijs, Amsterdam.
- Hoesel, P.H.M. van et al. (2005) *Beleidsonderzoek in Nederland: Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*. Van Gorcum, Assen.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan de Rijn.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. & Termeer C.J.A.M. (1994). *Managing networks in the public sector; a theoretical study of management strategies in policy networks*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Klijn, E.H. & Twist, M. van (2000). *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*. In: *Vaardigheden in de publieke sector*. Coutinho, Bussum.
- Marinelli, V. (2006). *Op lokale maat: handreiking voor het opstellen van lokaal integratiebeleid*. Forum; Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht.
- Ministerie van BZK (januari 2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Hega Drukkerij, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2007). *Integratienota 2007-2011; Zorg dat je erbij hoort!* Den Haag: VROM/WWI.
- Ministerie van VROM (2009). *Datgene wat ons bindt, gemeenschappelijke integratie-agenda*.
- Ramkema, H. (2007). *De gemeente*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.
- Sabatier, Paul A. (1988). *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. *Policy Sciences* 21:129-168.
- Sabatier, Paul A. (1993). *Policy Change over a Decade or More, in Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (eds), Policy Change and Learning; An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press, pp. 13-39.
- Snel, E. (2003). *De vermeende kloof tussen culturen*. Universiteit Twente, Enschede.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Coutinho, Bussum.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 268, nr. 14, KST127778:22
- Verhoeven, N. (2004). *Wat is onderzoek?* Boom Onderwijs, Den Haag.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. LEMMA, Den Haag.
- VNG rapport, 21 mei 2008. *Verslag conferentie Aanpak racisme*.
- Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*. Noordhoff Uitgevers, Groningen.
- WRR (1979). *Etnische minderheden*. Sdu, Den Haag.

Beleidsdocumenten van de gemeenten

- Gemeente Albrandswaard, Wmo Beleidsplan 2009-2012
- Gemeente Dronten, Subsidiebeleidskader 2008-2011
- Gemeente Culemborg, Coalitieprogramma 2006- 2010: "Kiezen voor Culemborg", 2006
- Gemeente Culemborg, Discussienota Sport 2006
- Gemeente Culemborg, Kadernota 2009-2010 integraal veiligheidsbeleid
- Gemeente Culemborg, "Sport en beweging in het Culemborg", jan. 2006, nr. 0600720
- Gemeente Culemborg, Voorjaarsrapportage 2009
- Gemeente Gilze & Rijen, Collegeprogramma 2006-2010
- Gemeente Goes, Integratienota "Geïntegreerd in Goes", februari 2009
- Gemeente Helden, Actieplan "Samen zijn we Helden", mei 2008
- Gemeente IJsselstein, Kleurrijk Samen-leven, Nota Integratiebeleid etnische groepen in IJsselstein 2004-2009
- Gemeente IJsselstein, Programma Kansrijk Samenleven 2008-2010
- Gemeente Meppel, Eindverslag 'Het Gesprek over integratie en participatie in Meppel', 19 mei 2008
- Gemeente Meppel, Uitvoeringsplan 2007 Integratie & Inburgering in de gemeente Meppel (2006)
- Gemeente Meppel, Uitvoeringsplan 2009 Integratie & Inburgering in de gemeente Meppel (3-12-2008)
- Gemeente Rijssen-Holtten, Koersdocument Integratie, 2008
- Gemeente Weesp, Wmo beleidsplan 2008-2011

Websites

- <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/429018/2009/09/10/Spanning-tussen-Molukkers-en-Marokkanen-lijkt-traditie.dhtml>
- www.albrandswaard.nl
- www.cbs.nl
- <http://cda.nl/standpunten+van+a+tot+z.aspx?l=154>
- http://www.christenunie.nl/nl/standpuntentotaal?faqShow_48318=1013#faqItem1013
- www.culemborg.nl
- http://www.d66.nl/d66nl/item/verkiezingsprogramma_tweede#p1
- www.dronten.nl
- www.gilzerijen.nl
- www.goes.nl
- www.heerenveen.nl
- www.helden.nl
- www.hoogezand-sappemeer.nl
- www.ijsselstein.nl
- <http://www.kern75.nl/>
- <http://www.lokaalcentraal.nl/>
- www.meppel.nl
- www.nrc.nl/dossiers/moslimterreur/maatschappelijke_onrust_reactie/article1629139.ece/Brand_school_Uden_jongeren_verdacht
- <http://www.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html>
- <http://pvda.nl/standpunten/standpunten//Integratie.html>
- http://pvv.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=788&Itemid=139
- www.rijssenholtten.nl
- <http://www.sgp.nl/Page/nctrue/sp685/letter=l/standid=1817/index.html>
- http://www.sp.nl/standpunten/cd_28/standpunt_over_integratie.html
- <http://standpunten.groenlinks.nl/integratie>
- <http://sterkmeppel.nl/05-standpunten/05vkprogram.htm#8.1>
- http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article1228395.ece/Culemborgers_opgepakt_om_vechtpartij_op_kermis
- <http://vvd.nl/standpunt/213/integratie>
- www.watdoetjegemeente.nl

- www.weesp.nl

Beeldmateriaal

- NPS Prentime (2 april 2008)