

**GEMEENTEN EN RIJK:
GEMEENSCHAPPELIJK WERKEN AAN
INTEGRATIE?**

EVALUATIE VAN 1 JAAR GEMEENSCHAPPELIJKE INTEGRATIE AGENDA

Den Haag, 19 februari 2010

COLOFON

Projectnummer:26234

Auteurs: Wout Gelderloos
 Marieke Bosch
 Jesse Hoogenbosch

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2010.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Deventer en Eindhoven

19-2-2010 17:00:00

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Tussenevaluatie van de GIA: Doel en vraagstelling | 5 |
| 1.1 | Aanleiding | 5 |
| 1.2 | Doel en vraagstelling | 6 |
| 1.3 | Onderzoeksverantwoording | 8 |
| 2 | Hoe is de GIA bedoeld? | 11 |
| 2.1 | Het ontstaan van de GIA; aankondiging door het kabinet | 11 |
| 2.2 | Datgene wat ons bindt | 12 |
| 2.3 | 9 beleidsterreinen | 13 |
| 2.4 | Opzet & Organisatie: handreiking, regiobijeenkomsten en website | 14 |
| 3 | Uitwerking in de praktijk | 17 |
| 3.1 | Bereik, gebruik en waardering van de handreiking | 17 |
| 3.2 | Bereik, gebruik en waardering Regiobijeenkomsten | 18 |
| 3.2.1 | Analyse van de aanwezigheidslijsten | 19 |
| 3.2.2 | Resultaten van de webenquête en interviews | 23 |
| 3.2.3 | De organisatie van de bijeenkomsten | 25 |
| 3.3 | Andere bijeenkomsten | 26 |
| 4 | De GIA en gemeentelijk integratiebeleid | 27 |
| 4.1 | Stand van zaken lokaal integratiebeleid | 27 |
| 4.2 | Doorwerking van de GIA in lokaal integratiebeleid | 29 |
| 4.3 | De totstandkoming van lokaal integratiebeleid | 31 |
| 5 | De GIA en landelijk integratiebeleid | 33 |
| 5.1 | Betrokkenheid van het Rijk | 33 |
| 5.2 | Dialogoog: Zenden en ontvangen | 34 |
| 5.3 | Landelijke thema's | 35 |
| 5.4 | Lokale thema's | 36 |
| 6 | Andere actoren | 39 |
| 6.1 | Inleiding | 39 |
| 6.2 | FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken | 39 |
| 6.3 | De CMO's en BMC | 39 |
| 6.4 | De provincies | 40 |
| 6.5 | De VNG | 41 |
| 7 | Conclusies, lessen en adviezen | 43 |
| 7.1 | Inleiding | 43 |
| 7.2 | Bekendheid, waardering, gebruik en doorwerking | 43 |
| 7.3 | Lessen en adviezen | 45 |

1

TUSSENEVALUATIE VAN DE GIA: DOEL EN VRAAGSTELLING

1.1

AANLEIDING

In januari 2007 nam een werkgroep van rijksambtenaren, gemeentelijke ambtenaren, FORUM en VNG het initiatief voor het opstellen van een Gemeenschappelijke Integratie Agenda (GIA) voor het Rijk en gemeenten. De kerngedachte achter deze integratie agenda is dat gemeenten en de rijksoverheid elkaar moeten aanvullen bij de vormgeving van het integratiebeleid. Beleidsinitiatieven, wetten en maatregelen van de rijksoverheid zijn onvoldoende om belemmeringen voor integratie weg te nemen. Naast het nationale beleid moeten mensen in hun directe woon-, leef- en werkomgeving worden aangesproken en uitgedaagd om werk te maken van integratie en inburgering – en het zijn vooral de gemeenten die hier, met inachtneming van de lokale omstandigheden, vorm en inhoud aan geven. Door als partners met elkaar op te trekken, vanzelfsprekend met behoud van eigen autonomie, kunnen gemeenten en Rijk van elkaar leren, met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen.

In juni 2008 verscheen, onder de titel *Datgene wat ons bindt*, de eerste druk van de gemeenschappelijke integratie agenda. De agenda heeft het karakter van een handreiking voor gemeenten en het Rijk, die zich concentreert op gezamenlijke ambities voor integratie op 8 verschillende beleidsterrein en op de bijbehorende inspanningen van het Rijk en de gemeenten. Het betreft de beleidsterreinen *inburgering, onderwijs, werk, wonen, sociale integratie, actief burgerschap, emancipatie en participatie van migrantenvrouwen* en *veiligheid*. In de tweede druk, van januari 2009, werd *gezondheid* hier als 9^e beleidsterrein aan toegevoegd.

Bewust is ervoor gekozen om de handreiking niet één op één te verspreiden onder alle gemeenten. Het risico zou dan immers groot zijn dat het als ongeadresseerd reclamedrukwerk ongelezen zou blijven. Om het gedachtegoed van een gemeenschappelijk beleidskader daarentegen goed te laten doorwerken, heeft het ministerie van VROM/WWI aan FORUM de opdracht gegeven om in samenwerking met de provincies en Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO's) regionale bijeenkomsten te organiseren op bovenstaande beleidsterreinen. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden om de GIA levend te maken en waar nodig aan te passen aan de actualiteit.

De Integratienota 2007-2011 spreekt de ambitie uit dat steeds meer gemeenten zich verbinden aan de GIA: 10 procent in 2008, 15 procent in 2009, 25 procent in 2010 en 40 procent in 2011.

Er is inmiddels ruim een jaar verstreken sinds de eerste druk van de handreiking en in alle regio's zijn verschillende bijeenkomsten geweest. Tijd om na te gaan in welke mate de GIA lokaal en provinciaal bekend is, gebruikt wordt en wordt gewaardeerd en op welke wijze de handreiking doorwerkt bij de ontwikkeling van het lokale integratiebeleid. Om deze reden heeft het ministerie van VROM/WWI B&A Groep opdracht gegeven om een tussenevaluatie uit te voeren. De tussenevaluatie is nadrukkelijk ook bedoeld om mogelijkheden voor verbetering aan te geven.

In dit rapport doen wij verslag van de tussenevaluatie. Het rapport bestaat uit zes hoofdstukken. In dit eerste hoofdstuk gaan we in op het doel, de vraagstelling en de opzet van de tussenevaluatie. Hoofdstuk 2 beschrijft het doel, de achtergronden en de feitelijke opzet van de GIA. Hoofdstuk 3 laat zien in welke mate gemeenten feitelijk bekend zijn met de GIA, hoe zij de handreiking en de bijeenkomsten beoordelen en op welke manier zij de GIA gebruiken. Daarna gaan we meer inhoudelijk in op de vormgeving van het integratiebeleid door gemeenten en op de vraag hoe de GIA daarin doorwerkt (hoofdstuk 4). Een apart hoofdstuk, hoofdstuk 5, wijden wij aan de wisselwerking tussen het Rijk en gemeenten – het gaat immers om een gemeenschappelijke integratieagenda van het Rijk en gemeenten. In hoofdstuk 6 vatten wij tenslotte onze adviezen samen.

1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING

De tussenevaluatie richt zich op de vraag in welke mate de GIA lokaal en provinciaal bekend is, wordt gebruikt en wordt gewaardeerd. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de handreiking doorwerkt bij de ontwikkeling van het lokale integratiebeleid.

De tussenevaluatie moet mogelijke verbeterpunten uit de praktijk naar voren halen, opdat hier in nieuwe uitgaven van de handreiking en in de opzet van de regiobijeenkomsten rekening mee kan worden gehouden. Aan de hand van het evaluatierapport kan ook de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de werking, het gebruik en de doorwerking van de GIA in lokaal beleid.

Het hoofddoel van de tussenevaluatie is inzicht krijgen in:

- a. de mate waarin gemeenten gebruik maken van de GIA voor het eigen beleidsproces;
- b. het verloop van de implementatie van de GIA;
- c. de factoren die het gebruik van de GIA bevorderen of bemoeilijken.

De hoofdvraag in de tussenevaluatie luidt: *In hoeverre landt de GIA lokaal en provinciaal en in hoeverre maken gemeenten gebruik van de handreiking bij de ontwikkeling van het lokale integratiebeleid?*

Deze hoofdvraag werd uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Programma inhoudelijk

- Hoeveel procent van de Nederlandse gemeenten maakt gebruik van de GIA?
- Is het voor gemeenten duidelijk hoe de GIA gebruikt kan worden?
- Wat is de rol en functie van de regionale bijeenkomsten bij het gebruik van de GIA en wat zijn de uitkomsten van deze bijeenkomsten?

2. Implementatie / Organisatie

- Welke knelpunten doen zich voor bij de implementatie van de GIA?
- In welke mate verschilt het verloop van de implementatie van de GIA in verschillende regio's?
- Wordt door de provincies voldoende ondersteuning aan de CMO's geboden voor de implementatie van de GIA?
- Wordt door de CMO's voldoende ondersteuning aan de gemeenten geboden voor de implementatie van de GIA?

3. Adviezen en lessen

- Wat zijn voor gemeenten belemmerende en/of bevorderende factoren m.b.t. gebruik maken van de GIA?
- Welke verbeteringen kunnen doorgevoerd worden zodat meer gemeenten gebruik zullen maken van de GIA?
- Wat leeft bij de gemeenten waar het Rijk rekening mee kan houden bij het maken van beleid?

De vraagstelling kan inzichtelijk worden gemaakt met de onderstaande figuur, waarin de rode lijn *bekendheid, gebruik, waardering en doorwerking in lokaal beleid* centraal staat.



Bij *bekendheid* gaat het erom of de handreiking binnen de gemeente bekend is en of de gemeente aanwezig is geweest bij één of meer van de regiobijeenkomsten. Bij *gebruik* gaan we na of de handreiking en de regiobijeenkomsten ook onder de aandacht zijn gebracht van collega's uit andere sectoren of diensten en of de

handreiking een rol speelt bij de ontwikkeling van lokaal beleid (zowel integraal als sectoraal).

Waardering gaat meer over de bruikbaarheid van de GIA voor het vormgeven van beleid binnen de lokale context. Hierbij komt ook aan de orde in hoeverre de handreiking en de regiobijeenkomsten gemeenten prikkelen om daadwerkelijk in actie te komen.

Bij *doorwerking* doelen we op de vraag of en in welke mate de voorgestelde gemeentelijke inzet en instrumenten daadwerkelijk worden overgenomen in gemeentelijk beleid.

Naast het verloop van deze rode lijn, zijn we nagegaan welke invloed provincies en CMO's hierop hebben, in hoeverre de lokale context van invloed is op het al dan niet omarmen van de GIA en welke bevorderende en belemmerende factoren gelden voor de implementatie van de GIA binnen gemeenten. Tot slot gingen we na in welke mate de lokale ervaringen leiden tot aanpassingen in de inhoud en opzet van de GIA.

1.3 ONDERZOEKSVANTWOORDING

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een groot aantal verschillende documenten, interviews met integratiecoördinatoren en wethouders uit gemeenten en betrokkenen uit andere organisaties en een webenquête onder alle 441 gemeenten. Concreet betekent dit dat het volgende onderzoeksmateriaal werd gebruikt:

- Achterliggende documenten: Integratienota 2007-2011, Integratiebrief 2009, VNG-Visie op Integratie 2007-2017;
- Verslagen en deelnemerslijsten van 21 regionale bijeenkomsten;
- Enkele door de CMO's opgestelde evaluatieverslagen;
- Observatie van 4 regionale bijeenkomsten;
- 25 interviews met lokale integratiecoördinatoren;
- 5 interviews met wethouders;
- 1 duo-interview met FORUM;
- 4 interviews met CMO's / BMC (Noord-Holland);
- 4 interviews met vertegenwoordigers van het Rijk (WWI, OCW, BZK, SZW)
- 1 interview met een provinciaal coördinator;
- 4 verslagen van eerder door WWI afgenomen interviews.

Er werd een webenquête uitgezet onder de integratiecoördinatoren van alle 441 gemeenten. Hiervan hebben 141 gemeenten daadwerkelijk een enquête ingevuld - en dit is ook de respons op basis waarvan we rapporteren. Hieronder bevinden zich 3 van de G4-gemeenten en 17 van de G27-gemeenten. De respons is representatief voor de verdeling van gemeenten over de provincies.

Hierbij passen 2 kanttekeningen:

1. In een aantal gevallen vulde de respondent de enquête mede in namens de gemeenten waarmee in het kader van integratiebeleid wordt samengewerkt in een intergemeentelijk samenwerkingsgebied. Op deze manier hebben nog eens 19 gemeenten op indirecte wijze meegewerkt aan de enquête.

2. De integratiecoördinatoren waarbij we een interview hebben afgenomen, hebben we ook gevraagd om een enquêteformulier uit te zetten bij collega's binnen hun gemeente die specifiek voor een van de 9 beleidsterreinen verantwoordelijk zijn. Dit laatste heeft geleid tot een extra respons van 16 personen, vanuit 7 gemeenten. Van deze 16 personen gebruiken we alleen de kwalitatieve uitspraken – zij tellen niet mee in het bepalen van de percentages gemeenten die een bepaalde mening zijn toegedaan.

2

HOE IS DE GIA BEDOELD?

2.1

HET ONTSTAAN VAN DE GIA; AANKONDIGING DOOR HET KABINET

In 2007 verscheen de integratienota *Zorg dat je erbij hoort!* van het ministerie VROM/WWI. Sleutelbegrippen in deze nota zijn maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. De nota is het actieprogramma voor integratie van het kabinet. Het kabinet kiest voor een activerend integratiebeleid waarin burgers worden aangemoedigd hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, hun competenties te ontwikkelen en met elkaar over grenzen heen interesses te delen en samen te werken. In de integratienota wordt de gemeenschappelijke agenda voor integratiebeleid aangekondigd. “ Samen met gemeenten wordt beoogd te komen tot een gemeenschappelijke visie op integratie en integratiebeleid als basis voor een coherent uitvoeringsbeleid van rijk en gemeenten. Die interactief ontwikkelde visie moet de basis vormen voor een gemeenschappelijke beleidsagenda voor het integratiebeleid van gemeenten en rijksoverheid in de komende jaren. De beleidsagenda moet gaan functioneren als instrument voor onderlinge afstemming van het integratiebeleid van gemeenten en de rijksoverheid....De agenda specificeert uitgewerkte prioriteiten van een meerjarig programma van acties en maatregelen op het gebied van integratie. De beleidsagenda lijnt ook de uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden van rijk, gemeenten en maatschappelijke partners in het integratiebeleid uit.” (Integratienota 2007 – 2011 *Zorg dat je erbij hoort!*)

In de integratienota geeft het kabinet aan dat de voorgaande jaren de visies en beleidsprioriteiten van gemeenten en het rijk op het vlak van integratie niet altijd op elkaar aansloten: “De visie op integratie, de beleidsprioriteiten en de uitvoeringsinstrumenten die door de rijksoverheid naar voren werden gebracht werden door veel gemeenten niet onderschreven. Dit heeft geleid tot tegenstrijdige signalen en praktijken naar burgers en het heeft de effectiviteit van zowel het rijks- als gemeentelijk beleid verzwakt.”

Het kabinet constateerde dat veel gemeenten het moeilijk vonden om een focus aan te brengen in hun integratiebeleid en dat zij behoefte hadden aan een duidelijk inhoudelijk kader dat richting geeft voor het stellen van prioriteiten binnen het gemeentelijk beleid. Ook zouden taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en rijksoverheid scherper moeten worden afgebakend.

In de Integratienota 2007-2011 heeft de minister voor WWI de doelstelling opgenomen dat in 2012 40 procent van de gemeenten de beleidsagenda ter hand heeft genomen en met behulp daarvan een eigen, lokaal beleid heeft ontwikkeld. Daarbij wordt als groeipad geschetst: 10 procent in 2008, 15 procent in 2009, 25 procent in 2010 en 40 procent in 2011. Tijdens het algemeen overleg van december 2008 heeft de minister

deze ambitie verhoogd door de verwachting uit te spreken dat in 2012 100 procent van de gemeenten met de GIA zal hebben gewerkt.

Op 17 november 2009 is de zgn. Integratiebrief van de minister verschenen. Daarin wordt de visie van het kabinet op integratie geactualiseerd en worden de maatregelen op een rij gezet. In de integratiebrief wordt aandacht besteed aan de verharding en het wantrouwen en fricties tussen bevolkingsgroepen. “De spankracht van de samenleving om de toenemende diversiteit op te vangen heeft haar grenzen.”

In deze integratievisie wordt meer dan in de integratienota de nadruk gelegd op de inspanningen van Nieuwe Nederlanders. “En hoewel de integratie van nieuwe Nederlanders de hele samenleving aangaat, is integratie geen symmetrisch proces. Het vereist vooral inspanningen van nieuwe Nederlanders om de taal te leren en de samenleving te leren kennen, zodat zij een eigen plek kunnen verwerven in de samenleving.” In de integratienota van het kabinet van 2007 –en ook in de Gemeenschappelijke Integratie Agenda van 2008- wordt integratie nog benaderd als een wederzijds proces.

Integratiebeleid is een thema dat voortdurend in ontwikkeling is, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Veranderingen in het beleid kunnen – als zij worden gedragen door zowel rijk als gemeenten - hun plaats krijgen in nieuwe versies van de GIA.

2.2 DATGENE WAT ONS BINDT

Eind 2006 is een werkgroep geformeerd waarin het ministerie van VROM/WWI, FORUM, de VNG en 11 gemeenten participeerden. Het aanvankelijke doel van deze werkgroep was om een gezamenlijke beleidsagenda op te stellen met maatschappelijke emancipatie en sociale integratie als richtinggevende pijlers.

De handreiking *Datgene wat ons bindt* zoals die uiteindelijk is gepubliceerd (2^e druk) beoogt meer samenhang te brengen tussen de activiteiten van rijk en gemeenten op de verschillende beleidsterreinen waar integratie aan de orde is. Het is een gemeenschappelijk gedragen visie over de hoofdlijnen van het beleid, die vervolgens heel concreet wordt uitgewerkt voor onderwerpen als inburgering, onderwijs, werk, wonen, sociale integratie, actief burgerschap, emancipatie/participatie van migrantenvrouwen, veiligheid en gezondheid. Gemeenten en rijk kunnen zelf bepalen hoe en op welke wijze men de handreiking wil verankeren in concrete beleidsactie. Deze onderwerpen laten onverlet de onderwerpen waarop gemeenten en rijk zich langs andere weg verplicht hebben, bijvoorbeeld in het kader van wetgeving, bestuurlijke afspraken, financieringsstromen en dergelijke. Grote delen van de genoemde beleidsterreinen horen min of meer tot het staande integratiebeleid van gemeenten, omdat ze aansluiten bij generiek overheidsbeleid (b.v. bevordering werkgelegenheid), omdat de gemeente er een wettelijke taak in heeft (b.v. implementatie inburgering), of omdat er specifieke geldelijke middelen voor naar de gemeente gaan.

Het gemeenschappelijk beleidskader in *Datgene wat ons bindt* is gebouwd op een aantal richtinggevendende noties, die we hieronder benoemen:

1. *Integratie is een wederzijds proces.* Van immigranten wordt verwacht dat zij hun best doen om deelgenoot te worden van de Nederlandse samenleving en de daarvoor noodzakelijke competenties te verwerven. Van de samenleving wordt verwacht dat zij nieuwkomers kansen geeft om mee te doen en voor hen ruimte schept. De overheid heeft de verantwoordelijkheid om te zorgen voor een klimaat waarin personen of instellingen burgers niet discrimineren, burgers zich veilig voelen in hun sociale en fysieke leefomgeving, dat het onderwijs kansen biedt, dat er een rechtsstaat is, dat blokkades om economisch of sociaal mee te kunnen doen worden opgeheven en dat de goederen en voorzieningen die deze samenleving biedt voor iedereen bereikbaar zijn. De redacteurs noemen dit actief burgerschap.
2. *Het gaat om meedoen.* Economische participatie is een kernelement van het integratiebeleid. Voor nieuwkomers begint dit met inburgeringsbeleid, gevolgd door stimulerend beleid op m.n. de terreinen onderwijs en (betaald of onbetaald) werk om achterstanden in te halen. Daarnaast moeten burgers, ongeacht etnische, culturele en levensbeschouwelijke verschillen met elkaar om weten te gaan. Versterking van de sociale integratie is hard nodig.
3. *Algemeen beleid waar mogelijk, specifiek beleid waar nodig.* De tijd van doelgroepenbeleid is voorbij. 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. Specifiek beleid voor afzonderlijke migrantengroepen is alleen aan de orde is als er sprake is van een specifiek vraagstuk dat gekoppeld is aan een specifieke doelgroep.
4. *Eigen kracht van burgers.* De burger is primair verantwoordelijk voor integratie. De overheid ondersteunt d.m.v. een activerend integratiebeleid, dat burgers aanmoedigt eigen verantwoordelijkheden te nemen, competenties te ontwikkelen en samen te werken. In dit proces spelen migrantengroepen een belangrijke rol als initiator, belangenbehartiger, rolmodel, intermediair etc.

2.3

9 BELEIDSTERREINEN

De handreiking geeft een concrete uitwerking op negen beleidsterreinen:

- Inburgering
- Onderwijs
- Werk
- Wonen
- Sociale integratie
- Actief burgerschap
- Emancipatie en participatie van allochtone vrouwen
- Veiligheid
- Gezondheid.

Gezondheid is eerst bij de tweede druk als thema toegevoegd.

Voor deze 9 beleidsterreinen formuleert de handreiking een gemeenschappelijke analyse van het kernprobleem en een daaraan gekoppelde gezamenlijke ambitie. Vervolgens wordt voor elk beleidsterrein beschreven op welke wijze het rijk en gemeenten zich kunnen inzetten om deze ambitie te realiseren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de verschillende inspanningen die zijn gerangschikt onder “inzet” een sterk uiteenlopend karakter hebben. Soms betreft het wettelijke taken, soms reeds in gang gezet beleid, soms afspraken in het kader van het Bestuursakkoord of de Charters voor de 40 krachtwijken – en soms betreft het een opsomming van mogelijkheden die gemeenten kunnen aangrijpen om iets aan het betreffende probleem te doen.

Voor elk beleidsterrein is, behalve de genoemde analyse van het kernprobleem, de ambitie en de inzet van het rijk en gemeenten een overzicht opgenomen van de beschikbare instrumenten. Dit valt uiteen in:

- formele –verplichtende- instrumenten: wet- en regelgeving, beleidsprogramma’s, bestuursakkoorden etc.;
- beschikbare financiën;
- overige instrumenten, zoals advies- en kennisinstituten, netwerken, beschikbare informatie, werkmateriaal en meetinstrumenten; en
- websites voor nadere informatie.

Hieruit wordt duidelijk dat de handreiking niet mag worden beschouwd als een nieuwe serie verplichtingen of taken van gemeenten en het rijk. Het bevat een overzicht van wat er wettelijk moet gebeuren, wat er is afgesproken, wat er voor plannen zijn en wat er voor mogelijkheden zijn. Het is derhalve geen beleidskader of, zoals in de Integratienota benoemd “meerjarig programma van acties en maatregelen”. *Datgene wat ons bindt* moet veeleer worden beschouwd als een handreiking of een checklist die gemeenten en het rijk kunnen gebruiken bij de vormgeving van hun beleid. Cruciaal is daarbij het uitgangspunt dat het Integratiebeleid lokaal vorm moet krijgen – uitgaande van de mogelijkheden en knelpunten die zich lokaal voordoen.

In het kader van de tussenevaluatie zijn wij *niet* nagegaan in welke mate het rijk of de gemeenten de voorgestelde inzet daadwerkelijk hebben geleverd. Dit zou een zeer complexe –en zelfs ongewenste- controle van het gemeentelijk beleid impliceren.

2.4

OPZET & ORGANISATIE: HANDREIKING, REGIOBIJEENKOMSTEN EN WEBSITE

De Gemeenschappelijke Integratie Agenda bestaat feitelijk uit drie onderdelen: de handreiking *Datgene wat ons bindt*, regionale bijeenkomsten rondom de negen beleidsthema’s en de website www.forum.nl/integratieagenda. Bij al deze drie onderdelen heeft het rijk “gemeenschappelijkheid” voorop willen stellen.

De handreiking wordt gepresenteerd als een levend document - “werk-in-uitvoering” zoals de minister van WWI dat in zijn voorwoord bij de tweede druk noemt. Het is de bedoeling dat aan de handreiking nieuwe thema’s worden toegevoegd, zoals dat al gebeurd is met gezondheid. Op basis van de inbreng uit gemeenten zullen in de volgende druk het thema sport en cultuur en het thema diversiteit worden toegevoegd. Sociale integratie en actief burgerschap zullen in de komende versie worden

samengevoegd. De al beschreven thema's zullen worden aangepast aan de actuele ontwikkelingen.

In de periode tot 2012 worden in 7 regio's afzonderlijke bijeenkomsten georganiseerd rondom de 9 thema's van de integratieagenda. In totaal dus meer dan 63 bijeenkomsten. De regiobijeenkomsten hebben als doel om gemeenten te stimuleren en te ondersteunen bij de vormgeving van hun integratiebeleid. De bijeenkomsten vormen bovendien een belangrijk platform voor ontmoeting tussen personen die landelijk, lokaal of regionaal werken op het betreffende thema. De handreiking zou op basis van deze bijeenkomsten moeten worden geactualiseerd en lokale ervaringen zouden het rijk ook moeten inspireren tot het stellen van kaders, het maken van wetten en de inzet van financiële middelen.

De website www.forum.nl/integratieagenda wordt door FORUM, als beheerder, gevuld met alle relevante informatie over de regiobijeenkomsten. Op de website van het Servicecentrum Integratie (www.forum.nl/si) geeft FORUM informatie over lokale en landelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het integratiebeleid. Ook is op de website een groot aantal gemeentelijke integratienota's geplaatst en worden best practices op de verschillende deelterreinen in beeld gebracht.

De organisatie van de regiobijeenkomsten is in handen gelegd van de provinciale welzijnsinstellingen, de Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling ofwel CMO's. Hun activiteiten worden gecoördineerd door FORUM. Het land is voor de bijeenkomsten opgesplitst in zeven regio's. De genoemde CMO's zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de organisatie van de bijeenkomsten in de betreffende regio.

- Landsdeel Noord (Friesland, Groningen en Drenthe): CMO Partoer, CMO Groningen, CMO Stamm en Enova, emancipatie adviesbureau Drenthe;
- Provincie Zuid-Holland: CMO Stimulans en RMO Meander;
- Landsdeel Midden (Flevoland en Utrecht): Axion CMO Flevoland en Alleato CMO Utrecht;
- Landsdeel Oost (Gelderland en Overijssel): Enzovoort, Osmose en Variya;
- Provincie Limburg: Expertisecentrum Maatschappelijke Ondersteuning Limburg (EMOL) en Provinciaal Platform Minderheden;
- Provincies Zeeland en Noord-Brabant: Palet, adviseurs diversiteit.

In de provincie Noord-Holland is het niet gelukt om een goede samenwerking tussen WWI, de gemeenten en de CMO's op te zetten. In 2009 werden in opdracht van FORUM en WWI twee regiobijeenkomsten georganiseerd door het adviesbureau BMC. In 2010 zal CMO ACB alsnog de organisatie op zich nemen.

De jaarlijkse kosten van de GIA ad € 150.000 worden gefinancierd door het ministerie voor WWI. De inhoudelijke voorbereiding door medewerkers van de CMO's ligt in het verlengde van hun reguliere werk en wordt gefinancierd vanuit de instellingssubsidie die zij van de provincie ontvangen. De provincies zijn, anders dan via deze instellingssubsidie, niet bij de organisatie betrokken.

Om de handreiking en de bijeenkomsten onder de aandacht te brengen, heeft de projectleider GIA van het ministerie voor WWI bezoeken afgelegd aan wethouders en coördinatoren integratiebeleid van 50 met name grotere gemeenten. Voor deze gemeenten was dit de eerste kennismaking met de GIA.

3

UITWERKING IN DE PRAKTIJK

3.1

BEREIK, GEBRUIK EN WAARDERING VAN DE HANDREIKING

Het bereik, gebruik en waardering van de handreiking is onderzocht aan de hand van een webenquête, gericht aan de lokale coördinatoren integratiebeleid, in alle 441 Nederlandse gemeenten. Zoals eerder is aangegeven, hebben 141 lokale coördinatoren de webenquête ingevuld. Dit komt neer op 32 procent van de gemeenten, waaronder drie van de G4-gemeenten en 17 van de G27-gemeenten.

Als eerste kan het bereik van de handreiking inzichtelijk worden gemaakt. Eén derde van de lokale coördinatoren integratiebeleid die de webenquête hebben ingevuld heeft de handreiking gelezen. Hierbij is het goed om te bedenken dat de handreiking niet aan alle gemeenten is toegezonden, maar persoonlijk is verspreid onder de gemeenten die deelnamen aan de bijeenkomsten of tijdens persoonlijke bezoeken van de projectleider GIA aan gemeenten.

| | Ja | Nee |
|--|----------|----------|
| Heeft u de publicatie 'Datgene wat ons bindt' gelezen? | 34% (48) | 66% (93) |

n= 141

Opgesplitst tussen G31-gemeenten en de overige gemeenten blijkt dat van de 20 in dit onderzoek participerende G31-gemeenten, 85 procent (=17 gemeenten) aangeeft de handreiking te hebben gelezen; dit tegenover 26 procent bij de overige gemeenten. Gesteld kan worden dat de *Datgene wat ons bindt* vooral bij de G31-gemeenten bekend is; bij de overige gemeenten is de handreiking in mindere mate gelezen.

Naast de bekendheid met de handreiking is van belang in hoeverre gemeenten deze handreiking waarderen.

Aan de 48 coördinatoren die op de eerste vraag hebben geantwoord dat zij de handreiking hebben gelezen, is gevraagd hoe zij deze handreiking ervaren en beoordelen. In onderstaande tabel zijn deze ervaringen weergegeven. Te zien is dat de meerderheid de handreiking positief beoordeelt. Een ruime meerderheid (71-72%) vindt de handreiking informatief, duidelijk en helder. Lager is de score op de vraag of de handreiking prettig leesbaar is (63%) en of deze aansluit bij lokale thema's (60%).

| De handreiking is... | Oneens | Neutraal | Eens |
|------------------------------|--------|----------|------|
| Prettig leesbaar | 6% | 31% | 63% |
| Informatief | 13% | 15% | 72% |
| Duidelijk/Helder | 8% | 21% | 71% |
| Sluit aan bij lokale thema's | 15% | 25% | 60% |

n=48

Daarnaast is gevraagd of de handreiking binnen de gemeente is besproken en vervolgens of de handreiking tot nieuwe inzichten heeft geleid. Gebleken is dat van de 48 coördinatoren 31 procent aangeeft dat de handreiking binnen de gemeente is besproken. 54 procent van de coördinatoren heeft de handreiking *niet* nader in de gemeente besproken. Dit is een opvallend gegeven: de handreiking beschrijft immers het integratiebeleid in relatie tot andere beleidsterreinen. De handreiking wordt echter door ruim de helft van de coördinatoren niet verder uitgezet onder en besproken met medewerkers binnen de gemeente die verantwoordelijk zijn voor die andere beleidsterreinen.

Bij 20 procent van de coördinatoren heeft de handreiking geleid tot nieuwe inzichten. Een belangrijke doelstelling van de handreiking is dat gemeenten nieuwe inzichten opdoen inzake financiering, instrumenten en alternatieve aanpakken.

De handreiking krijgt, als rapportcijfer minimaal een 6 en maximaal een 8. Gemiddeld wordt de handreiking beoordeeld met een 7,1.

Zoals uit de tabel blijkt, is het merendeel van de respondenten positief over de handreiking. Dit blijkt ook uit uitspraken die zijn gedaan tijdens de interviews en antwoorden op open vragen in de webenquêtes. Enkele citaten:

“Een helder en concreet stuk.”

“Handreiking is interessant om te lezen, of om na te slaan bij specifieke aspecten.”

“Concreet, kort, helder.”

“Handig naslagwerk.”

“Het daagt uit om te lezen, maar ook te handelen.”

“Het geeft een goede basis als checklist voor eigen lokaal beleid.”

Maar er zijn ook respondenten die minder positief oordelen over de handreiking. Gehoorde kritiekpunten zijn dat de handreiking te algemeen is of dat de themakeuzes teveel gefragmenteerd zijn zonder de onderlinge samenhang aan te geven. Weer enkele citaten:

“Er staat gecompriemd erg veel informatie in. Dat maakt het lezen niet gemakkelijk.”

“De handreiking is niet slecht maar levert geen extra bijdrage (op het terrein van integratie).”

“De handreiking is te algemeen en te veel top down.”

“Met het benoemen van de onderscheiden thema's dreigt fragmentatie en het verdwijnen van de samenhang. Integralere aanpak is hard nodig.”

“GIA heeft niets nieuws gebracht. Is geen leidraad geweest. Kan wel een handige inventarisatie zijn voor gemeenten die nog geen integratiebeleid hebben.”

3.2

BEREIK, GEBRUIK EN WAARDERING REGIOBIJEENKOMSTEN

Teneinde de GIA uit te rollen onder de Nederlandse gemeenten heeft het ministerie van VROM/WWI aan FORUM de opdracht gegeven om samen met CMO's regionale bijeenkomsten te organiseren om van de GIA een levend document te maken. Om dit te bewerkstelligen is Nederland opgedeeld in zeven regio's, waarin per regio negen

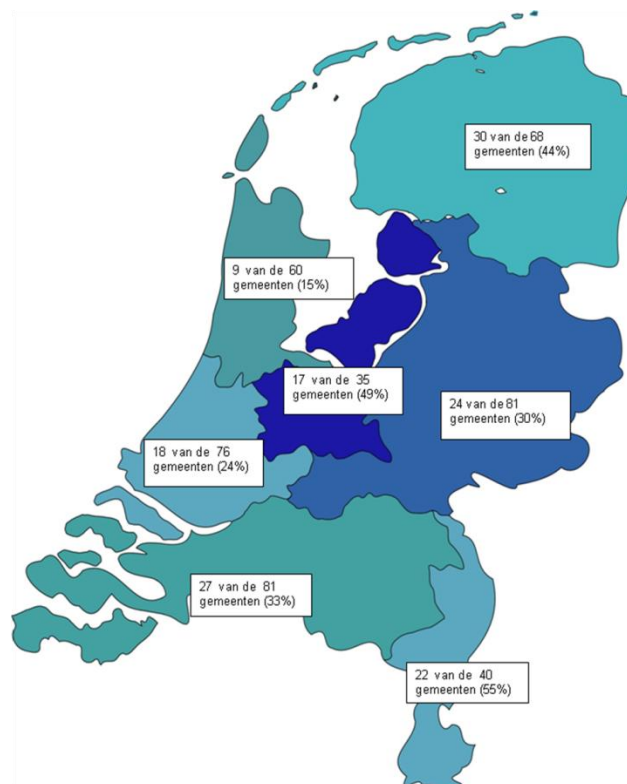
themabijeenkomsten worden georganiseerd die aansluiten op de GIA. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage zijn 21 regiobijeenkomsten gehouden, waarvan 19 aanwezigheidslijsten beschikbaar zijn.

Van de respondenten op de webenquête hebben slechts 24 één of meer regiobijeenkomsten bezocht en vragen over die bijeenkomsten beantwoord. Het feitelijke aantal bezoekers is vele malen hoger, zo blijkt uit de aanwezigheidslijsten. In totaal hebben de bijeenkomsten 1.413 bezoekers getrokken.

Dit grote verschil kan als volgt worden verklaard: De webenquête is niet door alle 441 gemeenten ingevuld. Daarnaast zijn de regiobijeenkomsten thematisch van aard, waardoor gemeenten veelal zijn vertegenwoordigd door de bij die thema's betrokken beleidsmedewerkers. De enquête daarentegen is gericht aan lokale coördinatoren integratiebeleid, die juist in mindere mate bij deze bijeenkomsten aanwezig zijn geweest. Tenslotte trekken de bijeenkomsten niet alleen bezoekers die werkzaam zijn voor gemeenten, maar ook andere bezoekers. Een kwart van de bezoekers werkt voor een gemeente; drie kwart werkt voor een andere organisatie.

Om deze reden rapporteren we hier eerst over de absolute aantallen bezoekers – afgeleid van de aanwezigheidslijsten. Daarna komen de kwalitatieve oordelen aan de orde die de respondenten en de interviewpartners hebben uitgesproken.

3.2.1 Analyse van de aanwezigheidslijsten



In bovenstaand figuur is de verdeling van het aantal verschillende gemeenten per regio inzichtelijk gemaakt. In de figuur is te zien hoeveel verschillende gemeenten per regio één of meerdere regiobijeenkomsten hebben bezocht. In de regio Limburg hebben 22 van de 40 gemeenten één van de regiobijeenkomsten bezocht, hetgeen neerkomt op 55 procent. In de regio Noord-Holland ligt dit percentage op 15 procent: van de 60 gemeenten zijn 9 gemeenten aanwezig geweest op een regiobijeenkomst. In totaal hebben 147 verschillende gemeenten een regiobijeenkomst bezocht, dit is 33 procent van het totaal aantal van 441 gemeenten.

In totaal trokken de bijeenkomsten 1.413 bezoekers. FORUM en verschillende van de organiserende CMO's constateren dat de geformeerde regio's in praktijk te groot zijn om alle gemeenten binnen die regio's te kunnen bedienen. De reisafstand blijkt binnen zodanig grote regio's een te grote belemmering te zijn om bijeenkomsten te bezoeken. Zo werden de bijeenkomsten in Drachten, Groningen en Meppel uitsluitend bezocht door gemeenten uit respectievelijk Friesland, Groningen en Drenthe. Ook de regio's Noord-Holland en Zeeland/Noord-Brabant zijn in deze zin te uitgestrekt, hetgeen zich direct doorvertaalt in de bezoekersaantallen.

Onder de bezoekers waren 81 wethouders en 314 andere vertegenwoordigers van gemeenten: ambtenaren en raadsleden. De primaire doelgroep –diegenen die vorm moeten geven aan het lokale integratiebeleid- maakt daardoor een klein deel uit van het aantal bezoekers.

Het valt op dat de bijeenkomsten frequent worden bezocht door medewerkers van de organiserende CMO's (144 keer) en lokale welzijnsinstellingen (375 keer). Onbedoeld vormen zij de grootste bezoekersgroep. De bijeenkomsten trekken ook relatief veel bezoekers uit het onderwijs en het bedrijfsleven (199 keer).

De bijeenkomsten worden bijgewoond door weinig medewerkers uit de provincies. Vanuit FORUM is altijd de coördinator aanwezig en soms nog één of meer vakspecialisten. Namens het Rijk is steeds de WWI-projectleider voor de GIA aanwezig. Afhankelijk van het thema laat hij zich soms vergezellen door een andere medewerker van WWI of een ander departement (VROM, SZW, VWS, OC&W).

Op de volgende pagina treft u het volledige overzicht van de aanwezigheidslijsten aan.

De hoge opkomst bij de bijeenkomst over Zorg in Arnhem wordt door de betrokkenen verklaard uit de aanwezigheid van minister Eberhard van der Laan; de hoge opkomst bij de bijeenkomst over Werk in Drachten uit de aanwezigheid van staatssecretaris Jette Klijnsma.

| Datum | Thema | Aantal aanwezigen | Aantal gemeenten | Wet-houders | Overig gemeente | CMO | FORUM | Provincie | Rijk | Welzijns-instelling | Onderwijs/commercieel |
|------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|-------------|-----------------|-----|-------|-----------|------|---------------------|-----------------------|
| <i>Zeeland & Noord-Brabant</i> | | | | | | | | | | | |
| 06-10-2008 Den Bosch (1) | Startbijeenkomst | 25 | 18 | 6 | 12 | | 2 | 1 | 2 | | |
| 23-01-2009 Oss (1) | Inburgering | 38 | 15 | 3 | 22 | 3 | 1 | | 2 | | 9 |
| 14-10-2009 Gilze Rijen (1) | Onderwijs | 25 | 12 | 1 | 12 | 1 | 1 | | 2 | | 9 |
| <i>Midden</i> | | | | | | | | | | | |
| 29-09-2008 Lelystad | Emancipatie | 73 | 8 | 1 | 15 | 10 | 1 | 1 | 3 | 24 | 6 |
| 05-02-2009 Utrecht | Zorg | 99 | 10 | 4 | 14 | 9 | 3 | 4 | 2 | 40 | 14 |
| 18-06-2009 Almere | Werk | 79 | 7 | 1 | 14 | 9 | 3 | 4 | 2 | 30 | 10 |
| <i>Zuid-Holland</i> | | | | | | | | | | | |
| 21-01-2009 Delft | Mannenemancipatie | 93 | 10 | 6 | 9 | 11 | 2 | | 5 | 38 | 6 |
| 20-05-2009 Rotterdam | Actief Burgerschap | 74 | 12 | 4 | 13 | 7 | 5 | | 2 | 19 | 24 |
| <i>Oost</i> | | | | | | | | | | | |
| 11-09-2008 Deventer | Startbijeenkomst | 90 | 14 | 1 | 18 | 5 | 4 | 5 | 1 | 21 | 18 |
| 26-11-2008 Arnhem | Vrouwenemancipatie | 96 | 15 | 2 | 25 | 13 | 3 | 2 | 4 | 35 | 11 |
| 29-06-2009 Arnhem | Zorg | 159 | 14 | 1 | 24 | 18 | 4 | 4 | 4 | 46 | 24 |
| 05-11-2009 Deventer | Wonen | 30 | 6 | 1 | 8 | 8 | 1 | 2 | 2 | 3 | 4 |
| <i>Limburg</i> | | | | | | | | | | | |
| 30-01-09 Maastricht | Startbijeenkomst | 32 | 18 | 11 | 11 | 8 | 1 | 3 | 2 | 2 | 3 |
| 25-06-09 Helden | Actief Burgerschap | 52 | 13 | 9 | 13 | 3 | 1 | 1 | 1 | 10 | 4 |
| 09-10-09 Venlo | Vrouwenemancipatie | 56 | 8 | 5 | 11 | 3 | 2 | | 1 | 23 | 11 |
| <i>Noord</i> | | | | | | | | | | | |
| 29-09-2008 Assen (2) | Emancipatie | 50 | | | | | | | | | |
| 02-03-2009 Drachten | Werk | 149 | 25 | 17 | 56 | 17 | 1 | 3 | 3 | 41 | 30 |
| 15-06-2009 Groningen | Zorg | 72 | 13 | 7 | 13 | 15 | 1 | | 1 | 29 | 6 |
| 08-10-2009 Meppel (2) | Onderwijs | 50 | | | | | | | | | |
| <i>Noord-Holland</i> | | | | | | | | | | | |
| 04-11-2009 Zaanstad | Inburgering | 35 | 7 | 1 | 13 | 1 | 2 | 1 | 4 | 6 | 6 |
| 23-11-2009 Haarlem | Informatiemarkt | 36 | 6 | | 11 | 3 | 2 | 1 | 2 | 8 | 4 |
| | | 1.413 (3) | 231 (4) | 81 | 314 | 144 | 40 | 32 | 45 | 375 | 199 |

(1) incomplete lijsten

(2) geen lijst beschikbaar

(3) niet gecorrigeerd voor dubbeltellingen: het aantal personen dat door de regiobijeenkomsten bereikt is, is lager omdat verschillende personen meer bijeenkomsten hebben bezocht

(4) niet gecorrigeerd voor dubbeltellingen: het aantal gemeenten dat door de regiobijeenkomsten bereikt is, is feitelijk 147; een deel van deze gemeenten heeft meerdere bijeenkomsten bijgewoond

3.2.2 Resultaten van de webenquête en interviews

Zoals eerder aangegeven hebben 141 lokaal coördinatoren integratiebeleid de webenquête ingevuld. Van deze coördinatoren hebben er 24 (17%) één of meer regiobijeenkomsten bezocht. Het betreft vooral vertegenwoordigers van de G31: 55 procent van de G31-gemeenten (=11 gemeenten) heeft aangegeven regiobijeenkomsten te hebben bezocht. Dit in contrast met de overige gemeenten waar 11 procent heeft aangegeven één of meerdere regiobijeenkomsten te hebben bezocht. In onderstaande tabel zijn vier stellingen opgenomen over de regiobijeenkomsten. Ruim 60 procent geeft aan dat de regiobijeenkomst goed is opgezet, informatief was en duidelijk/helder was.

| De regiobijeenkomst was... | Oneens | Neutraal | Eens |
|------------------------------|--------|----------|------|
| Goed opgezet | 12% | 27% | 61% |
| Informatief | 12% | 24% | 64% |
| Duidelijk/Helder | 12% | 27% | 61% |
| Sloot aan bij lokale thema's | 9% | 42% | 49% |

n=24, op basis van 33 bezochte regiobijeenkomsten

De aansluiting bij lokale thema's wordt minder positief ervaren: De helft van de respondenten vindt dat de regiobijeenkomsten aansluiten bij lokale thema's. Daarop doorgevraagd geven respondenten aan dat de voorbeelden die worden gegeven tijdens de regiobijeenkomsten te ver af staan van de gemeentelijke praktijk. Sprekend voorbeeld is de bijeenkomst over allochtone kinderen in de klas in de regio Noord. Dit onderwerp werd in de regio nauwelijks herkend.

Uit het overzicht in de vorige paragraaf blijkt dat er een grote interesse is voor bijeenkomsten op het gebied van Werk, Zorg en Emancipatie. Duidelijk minder deelnemers worden getrokken voor deelthema's als Inburgering, Onderwijs en Wonen. De deelthema's Wonen en Onderwijs worden door weinig gemeenten als urgent gezien. Verschillende gesprekspartners geven aan dat 9 bijeenkomsten over verschillende deelthema's van het Integratiebeleid wel wat veel van het goede is: *"Het wordt zo wel heel specialistisch en versnipperd."*

Eén van onze respondenten wees erop dat tijdens bijeenkomsten over werk, emancipatie en zorg mogelijkheden worden benoemd om direct in actie te komen, allochtonen actief in te schakelen en zelfs uit een uitkeringssituatie te halen. Anders dan bij de andere thema's wordt hier inzichtelijk dat nieuwe Nederlanders niet zozeer een probleem als wel een potentieel vormen en dat succesvol Integratiebeleid ook economische winst op kan leveren voor de maatschappij.

Van de 24 coördinatoren die een regiobijeenkomst hebben bezocht geven er elf aan (46%) dat de bijeenkomst binnen de gemeente is besproken. Tien geven er aan dat de bijeenkomst niet binnen de gemeente is besproken. Het bezoek heeft bij vier coördinatoren geleid tot nieuwe inzichten, tegenover twintig waar dit niet het geval is

geweest. De regiobijeenkomsten worden, net als de handreiking, met een voldoende beoordeeld. Gemiddeld een 6,8; minimaal een 5 en maximaal een 8 als rapportcijfer.

Tijdens de interviews hebben we veel uitspraken kunnen optekenen die kleuring geven aan deze resultaten. Het oordeel over de kwaliteit van verschillende bijeenkomsten loopt sterk uiteen. Verschillende regiobijeenkomsten worden als informatief ervaren met een duidelijke opzet en sterke sprekers. Maar er zijn ook bijeenkomsten die worden beoordeeld als rommelig en weinig inspirerend en die te weinig diepgang boden voor gemeenteambtenaren die vorm moeten geven aan het integratiebeleid. De kritiekpunten liggen enerzijds in de aard van de organisatie maar gaan ook in op de thema's van de regiobijeenkomsten en het nut ervan voor een gemeente.

“Verschillende sprekers met een interessant verhaal.”

“...informatief en maken uitwisseling met andere gemeenten mogelijk.”

“Weinig gemeenten aanwezig.”

“Meer aandacht voor lokale issues die spelen bij kleinere gemeenten.”

“De themabijeenkomsten missen continuïteit.”

“Veel informatie was al bekend.”

“Voor gemeenteambtenaren is op deze bijeenkomsten weinig te halen. Ze lijken zich vooral te richten op uitvoerende medewerkers in het welzijnswerk.”

“Er is geen inhoudelijke dialoog over de vormgeving van het lokale integratiebeleid.”

Op een groot deel van de bijeenkomsten verzorgde een vertegenwoordiger vanuit het ministerie voor WWI een algemene inleiding over de GIA. Bij de bijeenkomsten waar dit niet gebeurt, wordt de GIA slechts in de marge genoemd, zodat bezoekers de bijeenkomst niet plaatsen in het kader van de GIA.

Enkele vertegenwoordigers van gemeenten en ook wethouders gaven aan dat zij betreuren dat zo weinig mensen uit de “doelgroep” aanwezig waren, mensen die zelf deel uitmaken van een allochtone bevolkingsgroep. Zij beriepen zich hierbij op het uitgangspunt dat je niet over, maar met de doelgroep moet spreken. Hoezeer dit inhoudelijk ook juist is, beklemtonen we dat de primaire doelgroep van de GIA toch bestaat uit ambtenaren, bestuurders en raadsleden van gemeenten.

Bij een enkel interview met een actieve wethouder merkten we echt teleurstelling over de wijze waarop de bijeenkomsten door gemeenten worden opgepakt: *“Ik ervaar te weinig activiteiten binnen gemeenten en ook een gebrek aan welwillendheid om mee te werken. Op de bijeenkomsten is er nauwelijks uitwisseling van kennis en ervaring.”*

Een andere wethouder: *“Ik zou graag zien dat de bijeenkomsten intensiever en minder algemeen werden aangepakt. Ook denk ik dat een beperkter uitnodigingsbeleid gewenst is, waarin meer nadruk op kwaliteit wordt gelegd dan op kwantiteit.”*

3.2.3 De organisatie van de bijeenkomsten

De CMO's hebben veel werk gemaakt van de organisatie van de bijeenkomsten. Voor verschillende bijeenkomsten hebben zij de integratiecoördinatoren van alle gemeenten in hun regio schriftelijk en telefonisch benaderd om ze uit te nodigen voor deelname, zoals eerder bleek met wisselend succes. De deelnemersaantallen vanuit gemeenten vielen tegen, maar de opkomst vanuit welzijnsinstellingen, het onderwijs en de eigen medewerkers was hoog.

Een probleem was ook het aantrekken van goede sprekers voor de bijeenkomsten. Verschillende hoofdrolspelers binnen de GIA menen dat het voor een goede opkomst noodzakelijk is dat op de bijeenkomsten wordt gesproken door onder meer wethouders en bewindslieden. De CMO's signaleren dat de publiciteit over de GIA niet aanslaat. De lokale media zijn niet geïnteresseerd in berichtgeving over het lokale integratiebeleid. Over het algemeen wordt het als "te soft" gezien; het heeft te weinig nieuwswaarde.

Succesvol, zowel gelet op de opkomst als gelet op de waardering is vooral de systematiek die is gekozen in Noord-Brabant en Zeeland – en die inmiddels door onder meer Limburg en de regio Noord is overgenomen. In deze systematiek wordt wethouders gevraagd om voor een bepaald thema de rol van ambassadeur op zich te nemen. De bijeenkomst heeft plaats binnen zijn of haar gemeente, hij/zij treedt op als gastheer/vrouw – benadert zelf collega-wethouders- en tijdens de bijeenkomst krijgt de gemeente, met verschillende partners die binnen de gemeente actief zijn, de kans om een sterk visitekaartje af te geven. Gecomplementeerd met een interessante landelijke spreker zou dit garant staan voor een boeiende en stimulerende bijeenkomst. Ook dan echter: je trekt vooral gemeenten uit de directe omgeving.

De CMO's in de regio Noord hebben gezamenlijk een –vrij kritische- evaluatie opgesteld van de vier door hun georganiseerde regiobijeenkomsten. Zowel de opkomst als de inhoudelijke opbrengst van de 4 bijeenkomsten verschilden. Een groot succes was de bijeenkomst in Drachten over werk, waarbij staatssecretaris Klijnsma en veel wethouders en ambtenaren uit gemeenten aanwezig waren. Deze bijeenkomst heeft duidelijk nieuwe inzichten opgeleverd, heeft geleid tot afspraken en wordt concreet doorvertaald in actie. De andere bijeenkomsten trokken veel minder bezoekers en leidden de aanwezigen niet tot nieuwe inzichten.

De CMO's in het noorden zijn niet tevreden over de opkomst bij de regiobijeenkomsten en vooral niet tevreden over de mate waarin gemeenten zich betrokken voelen. *"Het is duwen en trekken om gemeenten over te halen – en zeker om ze een verhaal te laten vertellen."*

De noordelijke CMO's pleiten dan ook voor een andere opzet van de regiobijeenkomsten: bijeenkomsten per provincie, een vaste groep van ca. 30 deelnemers en bijeenkomsten met het karakter van "masterclasses" die worden voorbereid door gemeenten samen met een bij het thema passende instelling.

Een speciale positie heeft de provincie Noord-Holland. Op dit moment loopt de samenwerking tussen de provincie Noord-Holland, de provinciale CMO's en ook enkele gemeenten stroef. Daarom lukte het niet om de CMO's in te zetten voor de organisatie van de GIA-bijeenkomsten. In 2009 werd besloten om hiervoor tijdelijk het bureau BMC in te huren. BMC faciliteerde reeds eerder de kenniskring Integratie voor de provincie

Noord-Holland. Ook BMC heeft het veel moeite gekost om gemeenten te benaderen voor deelname aan de bijeenkomsten. Veel kleine gemeenten zijn niet overtuigd van het nut van Integratiebeleid. In aanvulling op de twee georganiseerde bijeenkomsten heeft BMC daarom samen met WWI en FORUM een gespreksronde georganiseerd met wethouders van 5 gemeenten. Op basis hiervan zal een voorstel worden ontwikkeld voor toekomstige organisatie van de regiobijeenkomsten. In 2010 zal CMO ACB de organisatie op zich nemen.

3.3

ANDERE BIJENKOMSTEN

Hoewel een meerderheid van onze gesprekspartners de regiobijeenkomsten nuttig vindt, geven zij ook aan dat er zo'n groot aanbod aan bijeenkomsten, symposia en congressen is, dat het onmogelijk is om al die bijeenkomsten te bezoeken. De GIA-bijeenkomsten zijn bedoeld om de GIA regionaal onder de aandacht te brengen en uit te werken. Deze bijeenkomsten ondervinden echter concurrentie van verschillende andere initiatieven:

- Het thema Inburgering krijgt veel concurrentie door de "inburgeringscafé's" die het ministerie van WWI organiseert.
- Eenmaal per kwartaal vergadert een landelijk netwerk van integratiemanagers uit 35 gemeenten, gefaciliteerd door Radar. In 2003 en 2004 heeft WWI Radar-bijeenkomsten gesubsidieerd voor wethouders uit 10 grote steden. Sindsdien heeft Radar zelf het initiatief overgenomen. Er zijn 35 gemeenten lid. Ook WWI, de VNG en FORUM zijn altijd aanwezig.
- De VNG heeft een subcommissie Inburgering en Integratie met een aantal wethouders. Binnen deze subcommissie worden de standpunten van de VNG inzake integratiebeleid en inburgering voorbereid.
- De VNG heeft in 2007/2008 2 grote conferenties georganiseerd rondom het integratiebeleid in brede zin.
- FORUM organiseert een leernetwerk Diversiteit, netwerkbijeenkomsten "Raad voor Raad" en masterclasses. In april-juni 2010 gaat FORUM samen met de CMO's 7 regiobijeenkomsten organiseren voor de nieuwe raadsleden. Ook de GIA komt daarbij aan de orde.
- De Vereniging Friese Gemeenten (VFG) heeft het initiatief genomen voor aparte provinciale bijeenkomsten. Er zijn inmiddels meer provinciale verenigingen van gemeenten die een soortgelijk initiatief willen ontplooiën.
- Antillianengemeenten en Marokkanengemeenten beschikken tenslotte over hun eigen platforms om de aanpak van de problematiek van deze specifieke doelgroepen te bespreken.

4

DE GIA EN GEMEENTELIJK INTEGRATIEBELEID

4.1

STAND VAN ZAKEN LOKAAL INTEGRATIEBELEID

Ongeveer de helft van de gemeenten die de enquête heeft ingevuld heeft op een of andere manier vorm gegeven aan integratiebeleid. De gemeenten die een vastgesteld integratiebeleid hebben, werken meestal aan de hand van een integrale integratienota (33%); in een geringer aantal gemeenten (14%) krijgt integratiebeleid expliciet aandacht bij de uitwerking van facetbeleid.

De andere helft van de gemeenten voert geen actief integratiebeleid. De voornaamste reden hiervoor zijn dat de gemeente geen belangrijke integratievraagstukken kent (41%) of dat de gemeente hier –binnen de beschikbare middelen- geen prioriteit aan geeft (12%).

| Op welke wijze wordt op gemeentelijk niveau vorm gegeven aan integratiebeleid? | Overig % (aantal) | G31 % (aantal) | Totaal % (aantal) |
|--|----------------------|-------------------|----------------------|
| Er is integraal integratiebeleid vastgelegd in nota of programma | 25% (30) | 90% (18) | 33% (48) |
| Integratiebeleid krijgt expliciet aandacht bij de uitwerking van sectorbeleid | 14% (17) | 10% (2) | 14% (19) |
| De gemeente kent geen belangrijke integratievraagstukken | 48% (58) | 0% (0) | 41% (58) |
| De gemeente geeft geen prioriteit aan integratievraagstukken | 13% (16) | 0% (0) | 12% (16) |

n (totaal) =141

Het of en hoe van integratiebeleid is grotendeels afhankelijk van de lokale situatie. Vele gemeenten kennen het integratieprobleem niet: in deze gemeenten komen er jaarlijks zo weinig nieuwe Nederlanders bij dat de integratie vlekkeloos en zonder bijzondere aandacht verloopt. Bij andere gemeenten gaat het vooral om de problemen met een aantal specifieke doelgroepen. Een uitgebreide integratieagenda is vooral aan de orde bij de grote steden.

“Bij zo'n kleine gemeente is weinig capaciteit om beleid altijd vast te leggen in nota's. Wel is er oog voor integratievraagstukken en zijn er goede projecten, die behouden en uitgebouwd worden.”

“Het ontbreekt aan bestuurlijke prioriteit en formatieruimte in de uitvoering. De gemeente huldigt het standpunt dat als je de inburgering goed regelt, alle vreemdelingen gebruik moeten kunnen maken van de bestaande, algemene gemeentelijke voorzieningen en dat dit voldoende is.”

“De nieuwe Nederlanders die in onze gemeente komen wonen, worden gelijk door de medeburgers opgepakt onder hun vleugels. Met een huisvestingstaakstelling van 4 per jaar is er geen sprake van massale problematiek.”

Duidelijk is dat met name de grotere gemeenten beschikken over vastgesteld integratiebeleid – en in de meeste gevallen stamt dit beleid al van vóór 2007.

In paragraaf 2.2 lieten we al zien dat een aantal invalshoeken de basis vormen voor de gemeenschappelijke visie die wordt gepresenteerd in de GIA:

1. *Integratie is een wederzijds proces*
2. *Het gaat om meedoen*
3. *Algemeen beleid waar mogelijk, specifiek beleid waar nodig*
4. *Eigen kracht van burgers*

Het zijn deze invalshoeken die –met meer of minder gewicht- terug komen in het lokale integratiebeleid: *“Met name is ingezet op algemeen waar mogelijk, specifiek waar noodzakelijk, iedereen doet mee en integratie is een tweezijdig proces.”*

In verschillende gemeenten wordt niet meer gesproken over integratie, maar over *participatie*. In andere gemeenten is het integratiebeleid gericht op het stimuleren van “volwaardig en actief burgerschap” voor alle inwoners. Daarmee wil men twee aspecten benadrukken, namelijk (1) dat de tijd van doelgroepenbeleid voorbij is en (2) dat meedoen in het maatschappelijk proces de belangrijkste weg naar integratie is.

“De onderwerpen in onze nota zijn maatschappelijke participatie, sociale integratie, onderwijs en arbeidsparticipatie. Andere onderwerpen komen later pas: als je de barrières voor participatie niet wegneemt, kom je ook niet toe aan integratie.”

“We redeneren niet vanuit achterstand, maar vanuit meedoen.”

Ofschoon van de gemeenten die integratiebeleid voeren het merendeel dit beleid heeft vastgelegd in een algemene nota Integratiebeleid, zijn er bij steeds meer gemeenten voornemens om het integratiebeleid in de vorm van een aparte paragraaf aandacht te geven in de uitwerking van het beleid voor verschillende sectoren. Er wordt toegewerkt naar “inclusief beleid”, waarbij al het beleid participatieproof is.

Voor de monitoring en periodieke bijstelling van het integratiebeleid wordt door veel gemeenten gewerkt met een Integratiemonitor. Deze monitors maken dankbaar gebruik van landelijk beschikbare informatie, zoals de Jaarrapportage Integratie van het SCP en de Integratiekaart van het CBS. Gelderland heeft ook een provinciale Integratiemonitor. Er is evenwel zelden sprake van daadwerkelijke beleidsevaluatie of effectmeting, anders dan de evaluaties die behoren bij specifieke projecten.

We zien overigens dat integratiebeleid in verschillende gemeenten bij verschillende dienstonderdelen zijn belegd. Dit kan ook leiden tot andere zwaartepunten in het beleid. De nadruk in veel gemeenten ligt bij arbeid, onderwijs en inburgering. Andere gemeenten kiezen juist voor een benadering van het integratiebeleid vanuit actief burgerschap, sociale integratie en emancipatie.

Dit blijkt ook uit de respons op onze webenquête. We hebben de enquête geadresseerd aan “de lokaal coördinator integratiebeleid”, in de wetenschap dat deze functie niet in iedere gemeente zou bestaan, maar wel de grootste kans zou bieden dat de enquête op het juiste bureau zou belanden. In de praktijk is de enquête door de volgende functionarissen ingevuld:

| | Aantal |
|---------------------------------------|--------|
| Algemeen Coördinator Integratiebeleid | 22 |
| Beleidsmedewerker (algemeen) | 22 |
| Integratie | 17 |
| Inburgering | 11 |
| Samenleving | 14 |
| Welzijn | 20 |
| Sociale Zaken | 19 |
| Onderwijs | 7 |
| Overig | 9 |

4.2

DOORWERKING VAN DE GIA IN LOKAAL INTEGRATIEBELEID

| Sinds wanneer? | G31 | Overig | Totaal |
|----------------|-----------|-----------|-----------|
| <2003 | 18% (3) | 20% (6) | 19% (9) |
| 2004-2007 | 41% (7) | 23% (7) | 30% (14) |
| 2008-2009 | 41% (7) | 57% (17) | 51% (24) |
| Totaal | 100% (17) | 100% (30) | 100% (47) |

N (totaal)=47

Het integratiebeleid van de helft van de gemeenten (49%) stamt reeds van voor 2007. De handreiking en de regiobijeenkomsten hebben daar geen rol gespeeld bij het opstellen van het beleid. *"We werken op basis van het Collegeakkoord en dat was er eerder dan de GIA."*

Duidelijk anders is dit bij de gemeenten die in 2008 en 2009 hun integratiebeleid hebben vastgesteld (51%). Verschillende van deze gemeenten hebben de GIA als checklist gebruikt bij het toetsen of hun integratiebeleid volledig is of hebben hier voor specifieke beleidsterreinen ideeën uit gehaald. Een enkele gemeente geeft aan de GIA daadwerkelijk als leidraad te hebben gebruikt voor het opstellen van de integratienota.

| Op welke wijze heeft de gemeente vervolg gegeven aan de GIA (leidraad en/of bijeenkomsten)? | % (aantal) |
|---|------------|
| Er is een (nieuwe) integratienota vastgesteld | 13% (7) |
| Er wordt een (nieuwe) integratienota voorbereid | 9% (5) |
| Bij sectoraal beleid wordt een integratieparagraaf toegevoegd | 2% (1) |
| Er zijn 1 of meer integratieprojecten gestart | 9% (5) |
| Niet, maar dat gaat nog gebeuren | 15% (8) |
| Niet, en dat gaat ook niet gebeuren | 23% (12) |
| Anders | 28% (15) |

N=53

Een kwart van de respondenten die bekend zijn met de GIA heeft hier daadwerkelijk iets mee gedaan bij het vaststellen of voorbereiden van een nieuwe integratienota. Nog eens 15 procent denkt dat in de toekomst nog te gaan doen.

“De handreiking is een punt van herkenning en bevestiging: we zitten op de goede koers. We voeren participatiebeleid in plaats van doelgroepenbeleid: allochtonen zijn gewoon inwoners van deze stad die je kansen moet bieden, maar die ook hun kansen moeten pakken.”

“Ik heb voor ons lokale integratiebeleid globaal de actiepunten van de handreiking gebruikt.”

Verschillende gemeenten geven aan te worstelen met de veelheid aan thema's uit de GIA. Het is niet altijd interessant of opportuun om het integratiebeleid gedetailleerd uit te werken voor alle beleidsterreinen. Met name de thema's wonen, veiligheid en gezondheid worden door veel gemeenten niet uitgewerkt.

“Bij welzijn, onderwijs en jongerenbeleid is participatie al een helder onderdeel. Bij fysiek (wijkenaanpak, woonservicewijken) moet dat nog komen. Er moet een zekere behoefte zijn, voordat je beleid voor zo'n terrein uitwerkt.”

“Het daadwerkelijke beleid leunt sterk op speerpunten als opleiding en werk, positie van allochtone vrouwen, samenleving in de wijk.”

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de 11 gemeenten die een vertegenwoordiger hadden in de werkgroep GIA. Deze gemeenten hebben veel van hun eigen kennis en ervaring ingebracht, maar op basis van de discussies in de werkgroep hebben zij ook hun eigen beleid kunnen aanscherpen. *“De GIA en onze eigen nota kwamen gelijktijdig tot stand.”*

Zo'n 20 procent van de gemeenten verwacht dat het integratiebeleid in 2010 –na het aantreden van een nieuw College- zal worden herijkt. Bij die herijking kan de GIA, maar ook de Integratiebrief van de minister van WWI zeker een rol gaan spelen. In meer dan de helft van de gemeenten (55%) zijn er geen voornemens om integraal integratiebeleid op te stellen of om het bestaande beleid te herijken.

| In welk jaar zal een (nieuw) integraal integratiebeleid worden opgesteld? | |
|---|-----------|
| 2009 | 2% (2) |
| 2010 | 21% (30) |
| 2011 e.v. | 4% (5) |
| Onbekend | 73% (104) |

n=141

4.3

DE TOTSTANDKOMING VAN LOKAAL INTEGRATIEBELEID

Alleen het beperkte aantal gemeenten dat in 2008 en 2009 hun integratiebeleid heeft uitgewerkt, heeft daarbij gebruik kunnen maken van de GIA. Zij konden daar inspiratie uit opdoen, konden de GIA gebruiken als checklist en konden aan de hand van de GIA kort beschrijven hoe het rijksbeleid ten aanzien van integratie is vormgegeven. Gemeenten die eerder vorm gaven aan hun integratiebeleid, moesten daarvoor terugrijpen op de Integratienota van het kabinet.

Toch zijn deze landelijke of gemeenschappelijke stukken niet de belangrijkste basis voor het opstellen van lokaal integratiebeleid. Integratiebeleid blijkt bij uitstek een onderwerp te zijn dat zich leent voor een brede maatschappelijk discussie:

“Onze gemeenteraad heeft in 2005 een groot aantal mensen bevroagd en op basis hiervan 18 agendapunten aangeleverd aan het College.”

“Begin 2009 hebben we een enquête uitgezet onder 26 organisaties. Daarmee zijn de bouwstenen aangeleverd voor de conceptnota die nu onder 200 organisaties is uitgezet. Pas daarna gaat de nota naar het College.”

Met name grotere gemeenten stellen hun integratiebeleid op zonder ondersteuning door CMO's, welzijnsinstellingen of extern adviseurs.

5

DE GIA EN LANDELIJK INTEGRATIEBELEID

5.1

BETROKKENHEID VAN HET RIJK

In dit onderzoek gaan we vooral in op de gemeentelijke context waarbinnen de GIA betekenis heeft. De GIA is echter nadrukkelijk bedoeld om een dialoog tussen gemeente en Rijk tot stand te brengen. Het gaat om een *Gemeenschappelijke Integratie Agenda* voor rijk en gemeenten. De bijeenkomsten zouden een platform moeten vormen voor ontmoeting tussen personen die landelijk, lokaal of regionaal werken op het betreffende thema. De handreiking zou op basis van deze bijeenkomsten moeten worden geactualiseerd en lokale ervaringen zouden het rijk ook moeten inspireren tot het stellen van kaders, het maken van wetten en de inzet van financiële middelen.

Het ministerie voor WWI is initiatiefnemer en trekker van de GIA. De projectleider GIA is in dienst van het ministerie voor WWI en is ook naar de gemeenten toe duidelijk het gezicht van GIA en het Rijk. Door wethouders en integratiecoördinatoren uit 50 –veelal grotere- gemeenten persoonlijk te bezoeken, heeft hij gezorgd voor “warme overdracht” van de handreiking en het gedachtegoed van de GIA. Ook is hij bij alle regiobijeenkomsten aanwezig alsmede bij de netwerkbijeenkomsten die door RADAR worden georganiseerd. Aan het eind van elke bijeenkomst nodigt hij de gemeenten nadrukkelijk uit om hun wensen of aanbevelingen in de richting van het Rijk uit te spreken.

Het ministerie voor WWI draagt ook de verantwoordelijkheid voor de thema's Inburgering, Sociale Integratie en Actief Burgerschap. De projectleider vormt de verbindende schakel voor deze overkoepelende thema's en laat zich met name voor het thema Inburgering ondersteunen door experts op dit terrein vanuit hetzelfde ministerie.

De andere specifieke thema's die worden behandeld in *Datgene wat ons bindt* vormen het beleidsterrein van andere ministeries:

- OC&W: Onderwijs, Emancipatie
- SZW: Werk, Emancipatie
- VROM: Wonen
- BZK: Veiligheid
- VWS: Gezondheid

Deze ministeries zijn echter niet op structurele wijze betrokken bij de GIA. Ze zijn geen lid (geweest) van de werkgroep Gemeenschappelijke Integratie Agenda.

Op incidentele basis zijn de ministeries wel betrokken. Bijvoorbeeld om informatie te verzamelen en teksten voor de handreiking te toetsen/redigeren. Ook bij de bijeenkomsten zijn mensen van diverse ministeries uitgenodigd en aanwezig geweest, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau (staatssecretaris). Vertegenwoordigers van

het Rijk kunnen het rijksbeleid ten aanzien van het betreffende thema toelichten en eventuele vragen vanuit het lokale niveau beantwoorden of mee terug nemen ter verdere uitwerking.

De betrokken beleidsmedewerkers van de ministeries waarderen het initiatief van de GIA en zien de bijeenkomsten als een gelegenheid om de dialoog met het veld aan te gaan en hun beleid toe te lichten. Tot echte doorwerking in het rijksbeleid heeft de GIA niet geleid. De belangrijkste aanscherpingen in het landelijk Integratiebeleid –zoals opgenomen in de Integratiebrief van november 2009- zijn, volgens de meeste van onze respondenten, niet zozeer gevoed door discussies tijdens de regiobijeenkomsten als wel door debatten in de Tweede Kamer en incidenten in met name de grote steden.

5.2 DIALOOG: ZENDEN EN ONTVANGEN

Uitgangspunt bij de GIA is dat het een levend document moet zijn, dat wordt bijgesteld op basis van de leerervaringen uit de praktijk. Soms zijn bijstellingen nodig omdat de lokale praktijk anders is of anders is geworden dan ten tijde van het schrijven van de handreiking. Het is echter ook mogelijk dat gemeenten vragen om aanpassing van rijksbeleid, bijvoorbeeld om verkokering of te sterke regulering op bepaalde vakgebieden te voorkomen. Belemmeringen voor een goede integratie kunnen immers hun oorsprong vinden in de lokale context, maar evenzeer in de doorwerking van rijksbeleid op lokaal niveau.

Tijdens het onderzoek zijn we nagegaan of de dialoog tijdens de regiobijeenkomsten ook op dit niveau wordt gevoerd – en wat er vervolgens met de uitkomsten van die dialoog gebeurt. Het onderzoek heeft mede als doel om verbeterpunten voor de GIA aan te dragen, maar daarbij hoort ook de vraag wat er is gebeurd met eerder geconstateerde verbeterpunten en op welke wijze deze zijn opgepakt door de betreffende departementen.

| In hoeverre... | Helemaal niet | Neutraal | In sterke mate |
|---|---------------|----------|----------------|
| Wordt in de handreiking en tijdens de bijeenkomsten vorm gegeven aan de dialoog tussen gemeenten en het Rijk? | 13% | 66% | 20% |
| Sluiten de visie en ambities zoals die zijn weergegeven in 'Datgene wat ons bindt' aan bij de visie en ambities van uw college? | 4% | 43% | 53% |

n=48

Opvallend is hoeveel van onze gesprekspartners naar de handreiking *Datgene wat ons bindt* verwezen als zijnde de visie van het Rijk: "Het is altijd handig om in één boekje de visie van het Rijk te hebben."

Gemeenten, de CMO's en FORUM geven aan dat een intensievere betrokkenheid vanuit het Rijk gewenst is. Slechts zelden wordt een bewindspersoon of verantwoordelijke directeur bereid gevonden om zijn of haar verhaal te doen op een regiobijeenkomst en aansluitend een discussie te voeren. Soms ontbreekt het verantwoordelijke ministerie zelfs geheel. Het gevolg is dat een lagere of niet direct betrokken rijksambtenaar uiteenzet wat het rijksbeleid is ten aanzien van het onderwerp dat op de agenda staat, maar dat er géén dialoog ontstaat. De inzet van het Rijk wordt beschouwd als te zeer gericht op het zenden van de eigen departementale boodschap en te weinig gericht op het ontvangen van signalen over de knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

Voor gemeenten is vaak niet duidelijk wat er gebeurt met suggesties voor aanscherping of verbetering van rijksbeleid. In paragraaf 5.4 gaan we hier nader op in.

5.3

LANDELIJKE THEMA'S

Hoofdthema's van de Integratienota zijn maatschappelijke emancipatie en sociale integratie, met daarin een sterk accent op actief burgerschap.

“Maatschappelijke emancipatie gaat in de visie van het kabinet over het verkrijgen van maatschappelijk prestige en erkenning via inburgering, onderwijs, werk, maatschappelijke participatie en huisvesting.Sociale integratie betekent het doorbreken van etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidslijnen in het openbare leven, op de werkvloer en in het alledaagse sociale verkeer.” (*Integratienota 2007-2011 Zorg dat je erbij hoort!*)

De Integratienota benoemt een aantal specifieke prioriteiten:

- Verbetering inburgering. Meer oud- en nieuwkomers moeten deelnemen aan inburgering. Meer duale trajecten.
- Samen werken aan integratie. Met gemeenten gaat het kabinet een gemeenschappelijke agenda voor integratiebeleid opstellen
- Onderwijs als voertuig voor emancipatie van de tweede generatie. Prioriteit aan het verkleinen van de achterstand in taal- en cognitieve ontwikkeling waarmee niet-westerse kinderen aan het onderwijs beginnen.
- Actieplan *Diversiteit in jeugdbeleid* van de minister van Jeugd en Gezin
- Meer arbeidsdeelname. Tegen gaan discriminatie. Vergroten vaardigheden van allochtonen om te opereren op de arbeidsmarkt.
- De wijkaanpak: wonen, werken, leren, integreren, veiligheid. Integratie is in de Krachtwijkenaanpak een van de centrale onderwerpen
- Specifieke inzet voor Antillianen en Marokkanen
- Overige maatregelen: landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen, meer kansen voor vrouwen, bestrijding eengerelateerd geweld, actieplan polarisatie en radicalisering, stimuleren contact en samenwerking tussen etnische groepen, ontwikkelen integratiebeleid voor nieuwe immigranten, m.n uit Oost-Europa.

Het merendeel van deze prioriteiten komt ook tot uitdrukking in *Datgene wat ons bindt*. Opvallend is echter dat de GIA geen aandacht vraagt voor de benadering van specifieke doelgroepen en de aanpak van de problemen van deze doelgroepen: allochtone jongeren, allochtone ouderen, Antillianen, Marokkanen en nieuwe immigranten uit met name Oost-Europa. Ook artikel 1 van de Grondwet en de bijbehorende antidiscriminatievoorzieningen worden in de GIA niet nader uitgewerkt. De benadering van specifieke doelgroepen en de toepassing van artikel 1 is echter wel iets waar veel respondenten vanuit de gemeenten aandacht voor vragen.

In de integratiebrief van november 2009 komen de termen maatschappelijke emancipatie en sociale integratie niet terug als sleutelbegrippen.

De nadruk ligt op

- kiezen voor Nederland (morele verplichting tot extra inspanning voor nieuwkomers)
- meedoen (belang van inburgering, onderwijs, arbeid)
- de rechtstaat als grondslag voor samenleven (gelijkwaardigheid, tegengaan van discriminatie, debat over maatschappelijke vraagstukken)
- samen leven door ontmoeten (tegengaan van segregatie)
- selectief migratiebeleid.

5.4 LOKALE THEMA'S

Tijdens de regiobijeenkomsten zijn het in eerste instantie gemeenten en andere lokale partners waarop de presentaties en discussies zich richten. Bij alle bijeenkomsten is de projectleider GIA vanuit WWI aanwezig om vragen te beantwoorden en om de opbrengsten van de bijeenkomst mee te nemen naar het Rijk. In veel gevallen laat hij zich vergezellen door één of meer collega's of vertegenwoordigers van andere departementen die het rijksbeleid ten aanzien van het geagendeerde thema kan toelichten en specifieke vragen kan beantwoorden.

Aan het slot van iedere bijeenkomst nodigt de projectleider GIA altijd de aanwezigen uit om vragen te stellen aan het Rijk of om suggesties te geven voor verbetering van het rijksbeleid. In de meeste gevallen worden de vragen direct beantwoord. Een enkele keer wordt een vraag of suggestie "meegenomen naar Den Haag". We tekenen de volgende opmerkingen op:

- 06-10-2008 Den Bosch/startbijeenkomst: Eén van de gemeenten geeft een voorbeeld waarin rijksbeleid integratie tegenwerkt: "Het Rijk verplicht ons om reiskostenvergoeding te geven voor moslimkinderen naar een islamitische school, terwijl er prima scholen in de buurt zijn." De vertegenwoordiger van WWI kent dit dilemma; ouders hebben het recht om te kiezen voor een school van de eigen denominatie.
- 26-11-2008 Arnhem/vrouwenemancipatie: Aanwezigen pleiten voor meer ketensamenwerking en kennisdeling m.b.t. allochtone vrouwen en werk. Met name worden ook het CWI en ministeries uitgenodigd.

- 21-01-2009 Delft/mannenemancipatie: Ministerie van OC&W stelt middelen beschikbaar en nodigt gemeenten uit om vorm te geven aan 10 nieuwe vadercentra.
- 05-02-2009 Utrecht/zorg: Aandacht wordt gevraagd voor het toezicht op de zorgaanbieders. Aanleiding hiervoor is de bonus die door een zorgverzekeraar werd aangeboden aan zorgaanbieders die de allochtone doelgroep bedienen. Aanwezigen menen dat dit tot de gewone taken van de zorgaanbieders hoort.
- 02-03-2009 Drachten/werk: Staatssecretaris Klijnsma beantwoordt een serie vragen over het ontschotten van de financiering voor scholing, over de Werkpleinen en over de VAR voor ZZP'ers in de thuiszorg. Het laatstgenoemde probleem zal door de staatssecretaris worden onderzocht.
- 20-05-2009 Rotterdam/actief burgerschap: Deelnemers aan 5 workshops overhandigen in symbolische "koffertjes" hun "bagage voor het Rijk".
- 18-06-2009 Almere/werk: Op deze bijeenkomst is een aantal vragen gesteld over o.m. de koppeling tussen het participatiebudget en de WMO, de inzet van het participatiebudget voor dak- en thuislozen, de samenwerking in de begeleiding en hulp aan jongeren en de instroom van allochtone vrouwen in de zorg. Staatssecretaris Klijnsma heeft deze vragen in een uitgebreide brief beantwoord.
- 29-06-2009 Nijmegen/zorg: Verschillende aanwezigen vinden het wenselijk dat met name oudere patiënten van zorginstellingen in hun eigen taal kunnen worden geholpen. Minister Van der Laan antwoordt hierop dat het niet de bedoeling is om mensen ongelukkig te maken die de Nederlandse taal niet meer kunnen leren. Zij die het kunnen, moeten zich echter het Nederlands machtig maken.
- 01-10-2009 Voorschoten/zorg: Gemeenten krijgen veel verantwoordelijkheden, maar niet de bijbehorende financiën. Veel moeilijk werk moet worden verricht door vrijwilligers die daar niet voor zijn toegerust. Het trainen en opleiden van vrijwilligers is een taak van gemeenten (WMO), maar op het Rijk wordt een appel gedaan om hierin ondersteuning te bieden.
- 04-11-2009 Zaandijk/inburgering: De deelnemers vragen aandacht dat voor verschillende inburgeraars niveau 2 niet haalbaar is. Deze groep zou gebaat zijn bij een ander traject, gericht op praktische vaardigheden voor participatie. Ook wordt tijdens deze bijeenkomst aandacht gevraagd voor de financiering van vrijwillige inburgeringstrajecten. De laatste 70 procent van de kosten wordt pas gefinancierd na het succesvol afleggen van het examen. Het kost echter zeer veel moeite om deze doelgroep te bereiken en te motiveren om het gehele traject af te ronden; de tussentijdse uitval is hoog.
- 23-11-2009 Haarlem/participatie en integratiemarkt: Ook op deze bijeenkomst worden veel vragen gesteld over mogelijke combinaties tussen het participatiebudget, de WMO en andere financieringsbronnen. De aanwezige medewerker van WWI verwijst naar de MvT bij de Wet Participatiebudget, die wat dit betreft een goed naslagwerk vormt.

Zowel uit de reacties op de bijeenkomsten als uit de interviews blijkt hoezeer gemeenten het waarderen dat WWI via de regiobijeenkomsten naar de gemeenten toekomt. Ten aanzien van de meeste beleidsterreinen zijn er ook geen grote punten van kritiek op het Rijk. In de meeste gevallen –in principe alle thema's behalve

inburgering- vervult het Rijk dan ook slechts een voorwaardenscheppende rol; het is de gemeenten die het lokale integratiebeleid vormgeeft.

Als er al punten van kritiek zijn, dan betreffen deze met name de financiering (Antillianen- en Marokkanengemeenten, kleinere gemeenten, steden met probleemwijken die niet als krachtwijk zijn aangewezen) en schotten in de financiering (zie bovenstaande opmerkingen over vrijwillige inburgering en het participatiebudget).

Duidelijke bezwaren waren er ook tegen de Wet Inburgering, die moeilijk uitvoerbaar zou zijn, en tegen de verdeling van de kosten die voortvloeiden uit de te hoge inschatting van het tempo en het aantal van de inburgeringstrajecten. Met de komst van het Deltaplan Inburgering, de daaruit voortvloeiende wetswijzigingen en de afspraken die zijn gemaakt tussen gemeenten en het Rijk, zijn deze bezwaren grotendeels weggenomen.

Overigens geven verschillende kleine gemeenten aan last te hebben van de landelijke discussie over verharding en polarisatie. Zij geven aan dat dergelijke tendensen in hun gemeente absoluut geen rol spelen, maar wel de discussie over het lokale integratiebeleid negatief kleuren.

En tenslotte: In kleine gemeenten is één ambtenaar soms verantwoordelijk voor tal van deelreinen. Door toenemende decentralisatie ontstaat niet alleen handelingsvrijheid, maar wordt het ook steeds moeilijker om bepaalde budgetten vrij te houden. Zo'n ambtenaar ziet heel duidelijk hoe moeilijk het is om helder vorm te geven aan een integraal integratiebeleid: *“De Raad is niet geneigd om vanuit de middelen voor zorg of het participatiebudget activiteiten in de sfeer van inburgering te financieren. Soms moet je de middelen echt bij elkaar sprokkelen.”*

6

ANDERE ACTOREN

6.1 INLEIDING

De ondertitel van *Datgene wat ons bindt* luidt: “Gemeenschappelijke integratieagenda van Rijk en gemeenten”. Als het gaat om het gemeenschappelijke beleidskader, de ambities en de inzet, gaat het daardoor ook alleen om de actoren “Rijk” en “gemeenten”. Toch is er een aantal andere belangrijke actoren waaraan de GIA een rol geeft. In dit hoofdstuk staan wij kort stil bij rollen van deze actoren en de wijze waarop zij deze rol invullen.

6.2 FORUM, INSTITUUT VOOR MULTICULTURELE VRAAGSTUKKEN

FORUM vervult, vanuit de positie als hét landelijke kennisinstituut op het gebied van multiculturele vraagstukken, de coördinerende rol bij het uitrollen van de GIA –door verspreiding van de handreiking, door communicatie, door het faciliteren van de bijeenkomsten en door het vullen en beschikbaar houden van een website en het bevorderen van informatie- en kennisuitwisseling.

Vrijwel al onze respondenten zijn goed te spreken over de inzet en expertise van FORUM. Voor FORUM zijn de regiobijeenkomsten een goede gelegenheid om de eigen inspanningen wat duidelijker voor het voetlicht te brengen. Medewerkers van FORUM worden door gemeenten wel eens gevraagd als spreker of als dagvoorzitter of worden om advies gevraagd over de wijze waarop verschillende doelgroepen het beste benaderd kunnen worden. De CMO’s zijn in zekere zin concurrenten van FORUM. Desondanks is er bij de organisatie van de regiobijeenkomsten een goede en vruchtbare samenwerking ontstaan.

6.3 DE CMO’S EN BMC

De CMO’s, “Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling” en ook wel “provinciale steunfuncties” genoemd spelen een centrale rol bij de organisatie van de regiobijeenkomsten. De bijeenkomsten bieden voor de CMO’s de mogelijkheid om hun ondersteuningsaanbod op het gebied van integratiebeleid onder de aandacht te brengen van de gemeenten.

De CMO’s worden betaald voor de organisatie. De inhoudelijke expertise zou al bij de CMO’s aanwezig moeten zijn; deze is opgebouwd met behulp van de instellingsubsidie die de CMO’s vanuit de provincies ontvangen.

WWI ging er bij deze organisatievorm van uit dat twee vliegen in één klap konden worden geslagen: er zou gebruik kunnen worden gemaakt van zowel de kennis en expertise van de CMO’s als van hun provinciale netwerk onder de gemeenten.

Uit de gesprekken blijkt dat deze redenering in de praktijk niet zo heeft uitgepakt. En dan gaat het om de volgende aspecten:

- De CMO's zijn in de praktijk gericht op maatschappelijke organisaties (met name welzijnsinstellingen) en zelforganisaties van minderheden. Zij beschikken niet over een stevig netwerk of goede ingangen bij gemeenten.
- De inhoudelijke expertise van de CMO's richt zich vooral op de uitvoeringspraktijk bij integratievraagstukken. Met name grote gemeenten hebben zelf veel meer ervaring met het opstellen van beleidsnota's en zijn ook beter bekend met de verschillende beleidsterreinen die in de GIA aan de orde komen.
- Gemeenten beschikken over hun eigen lokale netwerken rond integratie. Zij onderhouden zelf intensieve contacten met de welzijnsorganisaties en zelforganisaties van minderheden die binnen hun gemeente actief zijn.

Wel blijken de CMO's belangrijke ondersteuning te kunnen bieden bij het aanleveren en ontsluiten van informatie over integratie (de integratiemonitors). De inhoudelijke expertise en het organisatievermogen variëren per CMO.

6.4 DE PROVINCIES

Provincies hebben een bescheiden rol in het Integratiebeleid, maar de verschillende provincies gaan hier wel op verschillende wijzen mee om. Utrecht, Gelderland, Flevoland, Noord-Brabant en Limburg kiezen nog voor een actieve rol bij de GIA. Niet alleen stelden zij het provinciehuis beschikbaar en lieten zij een inleiding verzorgen door een gedeputeerde, ook medewerkers van de provincie dragen actief bij aan de discussie. In andere regio's is de betrokkenheid vanuit de provincies vele malen lager.

Een groot deel van het bedrag dat provincies reserveren voor sociaal beleid wordt overgedragen aan de CMO's, die hiermee in staat worden gesteld om advies en ondersteuning te bieden op het brede terrein van maatschappelijke ontwikkeling. Dit is een van de redenen waarom WWI heeft gekozen voor organisatie van de regiobijeenkomsten door de CMO's.

Onze gesprekspartners signaleren echter dat de provincies zich steeds meer concentreren op hun kerntaken en dat thema's als het integratiebeleid daar niet meer bij horen. *"We hebben de provincie jammerlijk gemist als stimulator. De provincie trekt zich als een haas terug uit het sociale domein. De sociale afdelingen zijn geminimaliseerd."*

De provincie heeft ook geen intermediaire functie: bij het integratiebeleid zijn er directe relaties tussen het Rijk en gemeenten.

Achteraf gezien vinden veel van onze gesprekspartners de gekozen opzet dan ook niet logisch. Volgens velen was het beter geweest om de verantwoordelijkheid neer te leggen bij FORUM en de VNG, die dan vervolgens in overleg met de gemeenten in de regio (b.v. provinciale verenigingen van gemeenten) de best werkbare opzet hadden kunnen kiezen. In de provincie Friesland is bijvoorbeeld al de situatie ontstaan dat niet de provincie, maar de Vereniging van Friese Gemeenten optreedt als inhoudelijk opdrachtgever.

6.5 DE VNG

De handreiking *Datgene wat ons bindt* is geschreven door een werkgroep waarin ook de VNG zitting had. De VNG heeft daarbij ook verschillende tekstuele bijdragen geleverd, waarna de VNG-commissie Inburgering en Integratie heeft ingestemd met verspreiding van de handreiking onder gemeenten.

Vrijwel gelijktijdig met het verschijnen van de leidraad verscheen de VNG-visie op Integratie. Deze visie stemt in hoge mate overeen met de uitgangspunten in *Datgene wat ons bindt*. In aanvulling hierop stelt de VNG-visie dat integratiebeleid integraal beleid moet zijn en in die zin een verantwoordelijkheid van het gehele College.

Sinds het verschijnen van de handreiking speelt de VNG geen actieve rol meer bij de GIA. Bij de bijeenkomsten zijn geen vertegenwoordigers van de VNG aanwezig.

Veel van onze gesprekspartners missen de betrokkenheid van de VNG bij het uitrollen van de GIA.

7

CONCLUSIES, LESSEN EN ADVIEZEN

7.1

INLEIDING

Dit rapport doet verslag van een tussenevaluatie van de Gemeenschappelijke Integratie Agenda. De eerste druk van de GIA dateert van juni 2008 en op 11 september 2008 is in Deventer de eerste regiobijeenkomst georganiseerd. Daarmee is nu bijna anderhalf jaar ervaring opgedaan met GIA en er is nog twee jaar te gaan.

De GIA is opgezet als een levend document (“werk in uitvoering”) waarin getracht wordt meer samenhang en dialoog tot stand te brengen tussen Rijk en gemeenten op alle facetten van het integratiebeleid. De opzet en organisatie van de GIA bestaat uit drie onderdelen: de handreiking *Datgene wat ons bindt*, regionale bijeenkomsten rondom de negen beleidsthema’s en een website.

Na anderhalf jaar GIA zijn we in deze tussenevaluatie nagegaan in welke mate gemeenten bekend zijn met de GIA, hoe zij de GIA waarderen, hoe zij de GIA gebruiken en op welke wijze de GIA doorwerkt in het lokale integratiebeleid. In dit hoofdstuk presenteren we eerst onze conclusies en daarna formuleren we een aantal lessen en adviezen om in de komende twee jaar de bekendheid, het gebruik, de waardering en de doorwerking van de GIA in lokaal beleid te vergroten. De lessen en adviezen zijn de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

7.2

BEKENDHEID, WAARDERING, GEBRUIK EN DOORWERKING

In de Integratienota 2007-2011 heeft de minister voor WWI de doelstelling opgenomen dat in 2012 40 procent van de gemeenten de beleidsagenda ter hand heeft genomen en met behulp daarvan een eigen, lokaal beleid heeft ontwikkeld. Daarbij wordt als groeipad geschetst: 10 procent in 2008, 15 procent in 2009, 25 procent in 2010 en 40 procent in 2011. Later heeft de minister de verwachting uitgesproken dat in 2012 100 procent van de gemeenten met de GIA hebben gewerkt.

De evaluatie werd eind 2009 uitgevoerd. Uit de enquête blijkt dat de GIA handreiking bekend en gelezen is bij ongeveer een derde van de gemeenten (34%). Ook hebben medewerkers van in totaal 147 gemeenten (precies een derde van het totaal aantal gemeenten) één of meer bijeenkomsten bijgewoond. De doelstelling ten aanzien van *bekendheid* met de GIA (15% in 2009) is daarmee ruimschoots gehaald. Om echter een bekendheid van 100 procent te realiseren, zullen nog veel gemeenten bereikt moeten worden.

De GIA is veel bekender in de grote steden, die ook de grootste integratieproblematiek kennen. Een groot deel van de G31 is persoonlijk bezocht door de projectleider GIA van het ministerie van WWI. Van de 20 coördinatoren lokaal integratiebeleid uit de G31-steden die meewerkten aan de webenquête bleek 85 procent bekend te zijn met de GIA-handreiking. Ook had 55 procent van deze respondenten één of meer regiobijeenkomsten bijgewoond.

Van de gemeenten die hebben meegewerkt aan de enquête voert een derde (33%) integraal integratiebeleid; 14 procent geeft integratiebeleid expliciet aandacht bij de uitwerking van sectorbeleid. De andere gemeenten geven aan geen belangrijke integratievraagstukken te kennen (41%) of geen prioriteit te geven aan integratievraagstukken (12%).

Voorzover gemeenten over integratiebeleid beschikken, stamt dat in de helft van de gevallen van 2007 of eerder. Voor deze gemeenten kwam de GIA te laat om van invloed te zijn op het integratiebeleid. Van de gemeenten die na 2007 zijn overgegaan tot het vaststellen van integratiebeleid heeft een kwart daarbij de GIA betrokken. Nog eens 15 procent denkt dat in de toekomst, na de gemeenteraadsverkiezingen nog te gaan doen.

De handreiking wordt door de gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek gezien als een praktisch naslagwerk of een checklist waarlangs eigen beleid wordt gespiegeld. Ook geeft de GIA een duidelijk overzicht van de visie van het Rijk op integratie naast de door het Rijk gegeven kaders waarbinnen de gemeenten lokaal integratiebeleid formuleren. Ten onrechte bestaat echter bij velen de indruk dat de handreiking slechts de visie van WWI weergeeft en vraagt om een bepaalde inzet van gemeenten.

De regiobijeenkomsten bieden veel praktische voorbeelden over de vormgeving van integratie en zijn een goede manier om met elkaar in contact te treden. Hierbij zij opgemerkt dat het contact vooral horizontaal, tussen gemeenten onderling, van aard is. Ook zijn er grote verschillen in opzet tussen de regio's waargenomen welke ertoe hebben geleid dat er succesvolle bijeenkomsten zijn gehouden maar ook minder succesvolle bijeenkomsten.

De opkomst van de belangrijkste doelgroep –diegenen die bij gemeenten vorm moeten geven aan het integratiebeleid- is in vergelijking met het aantal vertegenwoordigers van ander organisaties laag. Vanuit (uitvoerende) welzijnsorganisaties en het onderwijs is de belangstelling echter groot. Vanuit de organiserende CMO's is met name een netwerk in de hoek van de welzijn aanwezig en in mindere mate bij gemeenten. Dit leidt tot een hoge opkomst vanuit welzijnsorganisaties maar niet tot een hoge opkomst vanuit gemeenten.

De keuze voor 9 afgebakende en gedetailleerd uitgewerkte beleidsthema's heeft voor- en nadelen. De handreiking biedt, door die 9 thema's, een handig overzicht van mogelijke maatregelen op alle deelterreinen van integratiebeleid. Op gemeentelijk niveau ervaart men echter veel overlap tussen verschillende thema's. Thema's als wonen, veiligheid en gezondheid worden niet specifiek uitgewerkt voor integratie.

Gemeenten bepalen zelf of zij behoefte hebben om integratiebeleid voor alle deeltherreinen uit te werken.

Bij de organisatie van regiobijeenkomsten blijkt de indeling naar 9 deelthema's minder gelukkig te zijn. Door bij elke bijeenkomst slechts één thema uit te lichten worden de bijeenkomsten voor gemeenten minder interessant. Het zijn er ook teveel om allemaal te bezoeken, zeker omdat er vergelijkbare initiatieven zijn waarvoor gemeenten óók worden uitgenodigd (zoals de inburgeringscafés en het landelijk netwerk van integratiemanagers).

Ten aanzien van de website www.forum.nl/integratieagenda was het idee om te voorzien in een kennisuitwisselingsportal dat actief zou worden gevoed vanuit zowel gemeenten als het rijk. In praktijk is van uitwisseling geen sprake. FORUM heeft opdracht gekregen om een eenvoudige en beperkte website in te richten en plaatst, als beheerder van de website alle relevante informatie over de regiobijeenkomsten. Daarnaast is op de website van het servicecentrum integratie van FORUM een groot aantal gemeentelijke integratienota's geplaatst en worden best practices op de verschillende deeltherreinen in beeld gebracht.

De GIA wordt beschouwd als een wederzijds proces tussen Rijk en Gemeenten. In dit onderzoek is gebleken dat de gemeentelijke ambtenaren en bestuurders de beoogde dialoog met het Rijk niet op overtuigende wijze ervaren. Het meeste contact is verlopen via de projectleider van de GIA. De aanwezigheid van andere ministeries bij de doorontwikkeling van de GIA is eerder van incidentele aard, terwijl vanuit betrokken beleidsmedewerkers van de ministeries het initiatief van de GIA en de mogelijkheid tot dialoog wel wordt gewaardeerd.

7.3

LESSEN EN ADVIEZEN

Als onderzoekers willen we aan deze tussenevaluatie een aantal lessen en adviezen verbinden. Deze lessen en adviezen hebben het karakter van stellingen. Zij komen voor rekening van de onderzoekers.

1. Bij het vormen van een College wordt bepaald op welke terreinen nieuwe beleidskaders gewenst zijn. Die kaders of nota's worden dan aan het begin van de periode geschreven. De GIA is halverwege de afgelopen Collegeperiode gestart en kwam daarmee voor veel gemeenten te laat. Vijftien procent van de respondenten geeft aan dat zij in de komende periode alsnog een vervolg willen geven aan de GIA – reden om kort na de gemeenteraadsverkiezingen een geactualiseerde versie van *Datgene wat ons bindt* te verspreiden.
2. Integratiebeleid is een onderwerp dat speelt in gemeenten waar integratie een probleem is. Het bereik van de GIA onder grote steden is hoog. Integratiebeleid is vooral een thema voor de grote steden met grote populaties nieuwe Nederlanders. In veel gemeenten is integratie echter geen probleem: de gemeente kent geen belangrijke integratievraagstukken (41%) of geeft daar geen prioriteit aan (12%). Recht doen aan de lokale situatie betekent ook accepteren dat er geen

integratiebeleid wordt gevoerd – omdat dat niet nodig is. In dit licht is de ambitie dat uiteindelijk alle gemeenten met de GIA werken niet opportuun.

3. De ambitie dat in 2012 100 procent van de gemeenten gewerkt heeft met de GIA lijkt daarnaast niet haalbaar door de selectieve wijze van verspreiding onder gemeenten en de aard van de handreiking. Door te kiezen voor een snellere en bredere verspreiding kan zowel het gebruik van de handreiking als het bezoek aan de regiobijeenkomsten toenemen. Het voorgestelde groeipad heeft een groot nadeel: hoe later gemeenten kennis maken met de GIA, hoe meer bijeenkomsten zij missen. Interessante thema's als werk, zorg en emancipatie zijn in veel regio's al aan de orde geweest. Gemeenten die de GIA nog niet kennen, zijn niet meer in gelegenheid alsnog deze belangrijke bijeenkomsten bij te wonen.
4. In de GIA is ervoor gekozen om niet uit te gaan van doelgroepenbeleid. Gemeenten vragen echter aandacht voor de gerichte benadering van specifieke doelgroepen als allochtone jongeren, allochtone ouderen, Antillianen, Marokkanen en nieuwe immigranten uit met name Oost-Europa. De specifieke vraagstukken rondom deze doelgroepen rechtvaardigen dat ook hierop het Rijk en gemeenten de samenwerking opzoeken.
5. Het gemeenschappelijke karakter van de GIA wordt niet door alle gemeenten herkend. Er zijn gemeenten die de GIA beschouwen als de visie van WWI, waarbij WWI vraagt om een bepaalde inzet van gemeenten. Het verdient aanbeveling om in een latere versie het gemeenschappelijke nog meer te benadrukken en om een onderscheid te maken tussen (1) activiteiten van het Rijk, (2) wettelijke taken van gemeenten, (3) bestaande afspraken tussen gemeenten en Rijk en (4) mogelijke extra activiteiten van gemeenten, die worden ingevuld op basis van de lokale behoeften en mogelijkheden.
6. De kwaliteit en de opkomst bij de regiobijeenkomsten verschilt sterk. Met name de belangrijkste doelgroep – beleidsmakers bij gemeenten – is bij de bezoekers ondervertegenwoordigd. In de verschillende regio's zal moeten worden nagegaan hoe de primaire doelgroep – gemeenten – actiever te betrekken. Mogelijkheden hiervoor zijn het laten vervullen van een voortrekkersrol door gemeenten of het adopteren van een bepaald thema door gemeenten. De VNG en provinciale verenigingen van gemeenten kunnen hierin een stimulerende rol vervullen. De CMO's zijn, doordat zij zich traditioneel vooral op uitvoerende instellingen richten, voor gemeenten nog een onvoldoende aansprekende afzender.
7. De opsplitsing van de GIA in 9 beleidsthema's werkt goed in de handreiking, maar niet bij de bijeenkomsten. Wij adviseren om bij de bijeenkomsten meer (dere) thema's tegelijk aan te pakken. Op deze wijze wordt meer samenhang tot stand gebracht tussen de thema's onderling. De bijeenkomsten kunnen sterker worden gemaakt door de samenwerking te zoeken met andere initiatieven, zoals het netwerk van integratiemanagers, de inburgeringscafé's en het leernetwerk Diversiteit.

8. Ook de indeling van Nederland in 7 regio's is van invloed op de opkomst. Gebleken is dat deze indeling ertoe leidt dat de opkomst voornamelijk uit de omliggende gemeenten afkomstig is. Als voorbeeld kan de regio Noord-Brabant & Zeeland worden genoemd. Weinig Zeeuwse gemeenten waren aanwezig bij bijeenkomsten in het oosten van Brabant. We adviseren om in overleg met de organisatoren en actieve gemeenten binnen deze regio's na te gaan wat een passender schaalniveau is.
9. Het ministerie voor WWI is intensief bij de GIA betrokken. Ook OC&W is vaak vertegenwoordigd. Andere ministeries staan wat op afstand. Om de gewenste dialoog tussen Rijk en gemeenten vorm te geven, menen wij dat het noodzakelijk is dat naast WWI ook andere ministeries vertegenwoordigd zijn als op een regiobijeenkomst een thema wordt behandeld waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Op deze manier kunnen bovendien veel vragen van gemeenten direct worden beantwoord.