

Integratiebeleid gemeente Helmond 2008-2011

Deel 1 Beleidsinhoudelijk kader

September 2008
Afdeling MOeD

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	p. 3
1.1 Aanleiding	p. 3
1.2 Afbakening en definities	p. 3
1.3 Opbouw van deze notitie	p. 4
2. Context gemeentelijk integratiebeleid	p. 5
Inleiding	p. 5
Samenstelling Nederlandse bevolking	p. 5
Landelijke beleidsontwikkeling	p. 6
En Helmond dan?	P. 7
Integratiebeleid gemeente Helmond	p. 9
Conclusie	p. 10
3. Visie en doelstellingen	p. 12
Inleiding	p. 12
Visie: uitgangspunten voor het integratiebeleid	p. 12
Beoogde maatschappelijke effecten	p. 13
Doelstellingen	p. 14
4. Regierol gemeente	p. 16
Inleiding	p. 16
Regie op drie domeinen van integratiebeleid	p. 16
Tot slot	p. 17
5. Financiële kaders	p. 18
Inleiding	p. 18
De kaders	p. 18

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In de nota integratiebeleid beschrijft de gemeente Helmond haar visie op integratie, doelstellingen en de maatregelen die de gemeente wil inzetten om uitvoering te geven aan het integratiebeleid. De notitie bestaat uit twee afzonderlijke delen: een beleidsinhoudelijk kader (deel 1), dat nu voor u ligt, en een later vast te stellen meerjaren uitvoeringsprogramma (deel 2).

Het opstellen van deze nota is nodig omdat de gemeente haar integratiebeleid wil versterken. Hiermee wordt invulling gegeven aan de ambities van de raad en van het college van B&W.

Integratiemonitor

Tegelijkertijd met de voorliggende notitie heeft de gemeente gewerkt aan de Integratiemonitor, een instrument waarmee relevante gegevens en kengetallen voor het integratiebeleid in beeld worden gebracht en ontwikkelingen kunnen worden gevolgd. De monitor levert input voor het uitvoeren en verder ontwikkelen van het integratiebeleid.

Met ingang van 2008 zal deze monitor jaarlijks worden opgesteld.

Evaluatie van de subsidieregeling integratiebeleid

Ook is een evaluatie opgesteld van de subsidieregeling waarmee de gemeente professionele en (vrijwilligers)organisaties wil stimuleren om initiatieven te nemen die integratie bevorderen.

De evaluatie van deze regeling is meegenomen in de uitwerking van deze notitie¹.

Naar een integrale benadering

Het integratiebeleid is breder dan alleen de genoemde subsidieregeling, die vooral is gericht op het stimuleren van ontmoeting en samenwerking. In deze nota gaan we uit van een breder perspectief, waarin we kijken naar raakvlakken met andere onderdelen van het sociaal beleid. We kijken ook naar toerusting van nieuwkomers in de Helmondse samenleving (inburgering) en naar de toegankelijkheid van algemene voorzieningen.

De blik vooruit...

Deze notitie biedt een kader voor de activiteiten die de gemeente de komende jaren wil inzetten ten behoeve van integratie. Het is een handvat voor het invullen van de gemeentelijke regierol en om een goed samenspel met relevante partijen te organiseren. En om partners uit te nodigen om samen te werken aan integratie in onze gemeente; met elkaar en met bewoners.

Ook in de afgelopen jaren heeft de gemeente Helmond invulling gegeven aan integratiebeleid, met name door de genoemde subsidieregeling. Met deze notitie wordt een belangrijke aanvulling gegeven ten opzichte van het huidige beleid: voor de komende jaren leggen we vast wat we vanuit het integratiebeleid willen bereiken en wat we hiervoor willen gaan doen. We doen dit in het besef dat integratie een proces is van de lange adem en geen zaak van 'snel scoren'.

Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van de inbreng van organisaties en bewoners in Helmond die affiniteit hebben met het thema integratie of in de uitvoering van hun werkzaamheden hiermee te maken hebben. De inhoudelijk bijdragen, die verzameld zijn bij het Integratiedebat, zijn in deze notitie verwerkt.

¹ Bij de evaluatie van deze notitie is een overzicht opgenomen van de gesubsidieerde activiteiten sinds 2006 (afschaffen doelgroepenbeleid).

1.2 Afbakening en definities

Het integratiebeleid richt zich op het samen leven van autochtone en allochtone inwoners van de gemeente Helmond. Het integratiebeleid kan gezien worden als onderdeel van het Wmo-beleid en hoort thuis in het eerste prestatieveld, 'sociale samenhang'. Meedoen is een kernbegrip voor het Wmo-beleid en is dat ook voor het integratiebeleid: de gemeente Helmond wil dat alle bewoners meedoen, ongeacht hun etnisch-culturele achtergrond.

De definitie van het begrip allochtoon is volgens het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) 'een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren'. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie). Het CBS maakt in statistieken onderscheid tussen twee categorieën allochtonen: westers en niet-westers. Tot de categorie 'niet-westers' behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van Indonesië en Japan. Op grond van hun sociaal-economische en -culturele positie worden allochtonen uit deze twee landen tot de Westerse allochtonen gerekend. Het gaat in de praktijk vooral om mensen die in voormalig Nederlands-Indië zijn geboren en werknemers van Japanse bedrijven met hun gezin.

Onder een autochtone inwoner wordt dus verstaan: een Helmonder die zelf en waarvan beide ouders in Nederland zijn geboren. Van allochtone Helmonders is tenminste een van beide ouders in het buitenland geboren.

1.3 Opbouw van deze notitie

De nota integratiebeleid bestaat uit twee afzonderlijke delen. Dit eerste deel bevat het beleidsinhoudelijke kader. Hierin zijn de visie, de opgave en de doelen van het integratiebeleid benoemd. Ook schetsen we de context van het integratiebeleid, landelijk en in de gemeente Helmond. Tot slot geven we aandacht aan de invulling van de regierol door de gemeente en benoemen we de financiële kaders voor de periode 2008-2011.

Deel 2 van de nota integratiebeleid, het meerjaren uitvoeringsprogramma, wordt later separaat vastgesteld.

Gelijktijdig met deze notitie worden de Integratiemonitor en de Evaluatie subsidieregeling integratiebeleid aangeboden aan college en raad.

Hoofdstuk 2

Context gemeentelijk integratiebeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de context van het gemeentelijke integratiebeleid. We doen dit door te kijken naar de landelijke ontwikkelingen en het landelijke beleid. Ook kijken we naar de lokale situatie in Helmond, zowel wat betreft de samenstelling en kenmerken van de bevolking als het gevoerde integratiebeleid van de afgelopen jaren. We maken daarbij gebruik van de evaluatie van de Subsidieregeling integratie en de Helmondse Integratiemonitor, die dit jaar voor het eerst is samengesteld.

Deze landelijke en lokale ontwikkelingen vormen het vertrekpunt voor het nieuwe integratiebeleid van de gemeente Helmond, dat in deze notitie is beschreven.

2.2 Samenstelling Nederlandse bevolking: naar een multiculturele samenleving

Sinds de twintigste eeuw is de samenstelling van de Nederlandse bevolking sterk beïnvloed door migratiestromen². Door komst arbeidsmigranten en vluchtelingen is een samenleving ontstaan met een enorme diversiteit. Vooral in de periode na 1945 hebben grote aantallen migranten zich in ons land gevestigd. In 2007 waren er personen van ruim 220 verschillende herkomstgroeperingen in Nederland woonachtig³.

In de registratie van het CBS is 19,4% van de totale bevolking allochtoon, 10,6% is niet-westers allochtoon.

In bijlage 1 is een korte schets opgenomen van het ontstaan van de huidige Nederlandse samenleving. In een notendop kan deze ontwikkeling (vanaf de Tweede Wereldoorlog) als volgt worden samengevat:

- In de periode 1946 komen vele tienduizenden migranten uit toenmalig Nederlands-Indië naar Nederland.
- In de jaren zestig (en begin jaren zeventig) rekruteert Nederland 'gastarbeiders' uit mediterrane landen (Spanje, Italië, Turkije, Marokko).
- In de jaren zeventig laten vele Turken en Marokkanen hun gezin overkomen naar Nederland (gezinshereniging); door de recessie verliezen velen hun werk.
- In dezelfde periode vestigen ook Surinamers en Antillianen zich in ons land; deze groepen vertonen in sociaal opzicht (opleidingsniveau, motieven voor migratie) een veel gevarieerder beeld dan de Turken en Marokkanen.
- In jaren negentig neemt de immigratie van de genoemde groepen af, maar komt een toenemend aantal asielzoekers naar Nederland (o.a. uit Somalië, Irak).
- De afgelopen jaren zijn veel migranten uit Oost-Europa naar ons land gekomen. Dit komt deels door toetreding van deze landen tot de Europese Unie, deels door burgeroorlogen.
- De toelatingseisen voor asielzoekers en gezinsvormers en -herenigers zijn de laatste jaren aangescherpt. Dit leidde tot een daling van het aantal immigranten (voor 2009 wordt weer een stijging voorzien, met name door verslechtering van de situatie in landen als Afghanistan en Somalië).

Actuele stand van zaken integratie in Nederland

Hoe is het op dit moment gesteld met de integratie in Nederland? Een antwoord op deze vraag wordt gegeven in de Integratienota van minister Vogelaar: "Zorg dat je erbij hoort" (2007).

² Informatie over de nationaliteit van niet-Nederlandse ingezetenen kwam sinds 1909 geleidelijk steeds meer beschikbaar (CBS).

³ Van een enkele inwoner uit de Oceanische eilanden Guam en Nauru tot 390 duizend voor de grootste groep, personen uit Indonesië of voormalig Nederlands-Indië.

In onderstaand kader vatten we de belangrijkste bevindingen kort samen.

- *Demografische ontwikkeling*: de cijfers tonen een voor integratie gunstige ontwikkeling. De immigratie is afgenomen en er is een einde gekomen aan de tegengestelde ontwikkeling van de bevolkingsgroei van niet-Westerse allochtonen en autochtonen. Wel is nog sprake van ruimtelijke segregatie van autochtonen en niet-Westerse allochtonen.
- *Arbeid en onderwijs*: op beide terreinen tekent zich een positieve ontwikkeling af, mede geholpen door de gunstige ontwikkeling van de economie. Ondanks deze positieve ontwikkeling is de kloof tussen de arbeidsdeelname van niet-Westerse allochtonen en autochtonen nog altijd groot. Een positieve stimulans is te verwachten van het stijgende opleidingsniveau: de prestaties aan het einde van het basisonderwijs vertonen een opgaande lijn en het aantal niet-Westerse jongeren in de hogere vormen van onderwijs neemt toe. Maar ook voor het onderwijsterrein geldt dat nog teveel niet-Westerse jongeren het onderwijs verlaten zonder een diploma te hebben gehaald.
- *Criminaliteit*: ongunstig is een sterke oververtegenwoordiging van sommige etnische groepen in de criminaliteit, in het bijzonder Antillianen en Marokkanen. De oververtegenwoordiging zegt iets over de integratie van deze groepen, maar vormt ook een belemmering voor integratie. Omdat degenen die betrokken zijn geweest bij criminaliteit daarvan hinder kunnen ondervinden in hun (beroeps)loopbaan, maar ook omdat overmatige betrokkenheid bij criminaliteit een voedingsbodem vormt voor wantrouwen en vermijding.
- *Alledaags sociaal verkeer*: de positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs zijn nog niet terug te zien in het alledaags verkeer tussen allochtonen en autochtonen. Er zit weinig beweging in onderlinge contacten en de neiging om een huwelijkspartner buiten de eigen kring te zoeken is, in ieder geval bij Turken en Marokkanen, gering. Er is wel enige verbetering zichtbaar in wederzijdse beeldvorming; toch hebben veel niet-Westerse allochtonen het gevoel dat acceptatie door de Nederlandse samenleving tekort schiet en dat allochtonen worden gediscrimineerd. Expliciet negatief is de waardering van een overgrote meerderheid van de bevolking voor wat worden gezien als kenmerkende aspecten van de islam: de houding ten opzichte van vrouwen en de gezagrelaties tussen ouders en kinderen. Moslims van hun kant menen dat in Nederland veel te negatief tegen de islam wordt aangekeken.

(Bron: "Zorg dat je erbij hoort!", Integratienota 2007-2011, VROM/WWI)

2.3 Landelijke beleidsontwikkeling: achterstandsbeleid, inburgering, integratie

Parallel aan de geschetste ontwikkeling van de Nederlandse samenleving heeft de overheid beleid gevoerd dat lange tijd gericht was op het vergroten van de zelfredzaamheid en de emancipatie bij (groepen) van de gastarbeiders; inzet was een gerichte aanpak van achterstanden.

Pas in de jaren negentig is gestart met verplichte inburgeringscursussen voor nieuwkomers. De verplichte inburgering wordt wel gezien als de centrale beleidsmaatregel van het tweede kabinet-Kok; dit kabinet zette ook het gericht bevorderen van integratie op de nationale beleidsagenda via een minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

Eind jaren negentig zagen ook diverse 'oudkomersregelingen' het licht. Deze regelingen waren gericht op inburgeringscursussen voor mensen die vóór de invoering van de verplichte inburgering naar Nederland waren gekomen. Overigens vond deelname aan deze trajecten plaats op vrijwillige basis.

Het bestrijden van achterstanden en het inburgeringsbeleid zijn de afgelopen decennia aangevuld met andere vormen van beleid, gericht op de integratie van nieuwkomers. Daarbij staat 'wederkerigheid' meer centraal en is het beleid (ook) gericht op ontmoeting en dialoog.

In 2007 wordt de Wet Inburgering Nieuwkomers vervangen door de Wet inburgering. Vanuit de gedachte van rechten én plichten van inburgeraars, wordt beoogd een einde te maken aan het vrijblijvende karakter van de inburgeringscursussen en het vergroten van het rendement.

Welke aanpak werkt?

Het beeld is, kortom, dat nog geen 'panacee' gevonden is in termen van effectief integratiebeleid. Dit geldt zowel voor het gericht bestrijden van achterstanden als activiteiten die gericht zijn op ontmoeting en dialoog. Bij de evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) concludeerde de commissie Blok (2004) dat inburgering vaak succesvol verloopt, maar dat dit zeker niet altijd is te danken aan inspanningen van de overheid. Voorbeelden van succesvolle activiteiten zijn er wel; maatwerk en interactie met de betrokkenen blijken daarbij belangrijke voorwaarden voor succes. Integratie is bovenal een kwestie van een lange adem.

Dit betekent dat de overheid een andere invulling moet geven aan haar rol: minder 'wie betaalt bepaalt', en meer 'het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap': initiatieven van onderop, bij maatschappelijke organisaties, professionele instellingen en bij bewoners zelf.

Een extreem standpunt zou zijn dat de overheid geen invloed kan uitoefenen door het formuleren van beleid, maar dat integratie in essentie een autonoom proces is. De overheid ziet echter voor zichzelf voldoende aanleiding om een actieve bijdrage te leveren aan integratie: door het creëren van goede randvoorwaarden zodat belemmeringen worden weggenomen en kansen worden geboden die nodig zijn voor succesvolle participatie in de samenleving. Ook als er 'een generatie' nodig zou zijn voor het oplossen van problemen die met integratie samenhangen, is dat voor velen een aanzienlijke periode van hun leven - een periode waarin de overheid zich niet afzijdig kan opstellen.

Kabinet Balkenende IV

Eind 2007 presenteerde minister Vogelaar haar Integratienota "Zorg dat je erbij hoort!". Hierin benoemt de minister (globaal) maatregelen langs de lijnen 'maatschappelijke emancipatie' en 'sociale integratie'. Ook heeft de minister 'prachtwijken' benoemd, hoofdzakelijk in de grote steden. In deze wijken wil de minister een impuls geven aan de aanpak van sociale problemen; de woningcorporaties moeten daarbij een belangrijke(re) rol gaan spelen en extra investeren in deze wijken. Voor het integratiebeleid kan dit worden gezien als een pleidooi voor het ontwikkelen van lokaal maatwerk, per buurt of wijk.

De nieuwe inburgeringswet (Wi) uit 2007 wordt in 2008 op onderdelen gewijzigd (de groep die in aanmerking komt voor een gemeentelijk aanbod wordt verruimd, het restant budget van 2007 mag worden meegenomen naar 2008; het Staatsexamen kan volstaan om te voldoen aan de inburgeringsplicht).

Ook komt de minister met het Deltaplan inburgering, waarmee een impuls moet worden gegeven aan de kwaliteit en kwantiteit van inburgering.

2.4 En Helmond dan?

Het beeld van de landelijke ontwikkeling is in grote lijnen herkenbaar voor de gemeente Helmond. Voor het beeld dat we in deze paragraaf schetsen van onze gemeente, maken we onder andere gebruik van gegevens uit de Integratiemonitor⁴.

De diversiteit in Helmond is groot, in totaal wonen er mensen uit 168 herkomstlanden in onze gemeente. Van de ruim 87.000 inwoners is 10,4% westers-allochtoon, 11,3% niet-westers allochtoon (bron: O&S gemeente Helmond). Marokkanen en Turken vormen de twee grote groepen niet-Westerse allochtonen in de gemeente. Zij vormen respectievelijk circa 4% en 3% van de bevolking. Van de niet-Westerse allochtonen (in totaal 11,3% van de totale bevolking) is het aandeel van hen respectievelijk circa 35% en circa 25%.

Groep	Absoluut	%	Als % van de groep niet-Westerse allochtonen
Autochtoon	68.286	78,4%	-
Westers	8.964	10,4%	-
Niet-westers	9.852	11,3%	-
Marokko	3.399		34,5%
Turkije	2.448		24,8%
Nederlandse Antillen/Aruba	630		6,4%
Suriname	625		6,3%
Overige niet-westers	2.750		27,9%

Allochtone bevolking, cijfers per 1-1-2008

In onderstaande tabel zijn de cijfers opgenomen van de belangrijkste herkomstlanden van inwoners in Helmond (aantal inwoners groter dan honderd).

⁴ Integratiemonitor gemeente Helmond, O&S, 2008.

Westers	aantal	Niet-westers	aantal
NL Indië/ Indonesië	2.345	Vietnam	555
Duitsland	1.922	China	214
Voorm. Joegoslavië	783	Iran	145
België	721	Afghanistan	118
Polen	673	Somalië	107
Portugal	435		
Groot-Brittannië	362		
Spanje	332		
Sovjetunie	183		
Frankrijk	155		
Italië	136		
Australië	101		

Overige herkomstlanden inwoners gemeente Helmond (>100 personen)

Spreiding over de wijken

In een aantal wijken wonen relatief veel allochtone bewoners. Het zijn de Binnenstad, Helmond Oost, Helmond West en de Rijpelberg. Het percentage allochtone inwoners varieert in de wijken tussen de 25 en 40 procent. Relatief weinig allochtonen wonen er in de wijken Stiphout, Warande, Dierdonk en Brandevoort, het aandeel is hier lager dan 12%.

Sociaaleconomische positie van allochtone en autochtone bewoners

In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat in Helmond relatief veel mensen wonen met een zwakke sociaaleconomische positie⁵. In de 'Atlas voor gemeenten 2008'⁶ scoort Helmond hoog in de zogenaamde 'kruitvatindicator', die aangeeft in welke mate er werklozen zijn terwijl dat niet zou hoeven; er ontstaat een explosieve situatie, als veel mensen werkloos zijn ondanks dat er veel kansen zijn. Er ligt een uitdaging om juist kansarmen naar werk te brengen.

De relatief minder gunstige situatie geldt zowel voor autochtonen als allochtonen, ten opzichte van landelijke cijfers en ten opzichte van die van de Brabantse steden. Minder mensen hebben werk, meer mensen hebben een uitkering. De verschillen zijn overigens klein, het gaat steeds om enkele procenten. Bij vrouwen is een groot verschil te zien als het gaat om werk: van de autochtone vrouwen verricht circa 70% betaalde arbeid (deeltijd of voltijd), van de niet-Westerse allochtone vrouwen is dit circa 30%.

Hieronder gaan we uitgebreider in op een aantal aspecten van de maatschappelijke positie van allochtone bewoners ten opzichte van de groep autochtonen.

In de periode van 2004 tot 2008 is een afname van het aantal niet werkende werkzoekenden te zien, zowel bij autochtonen als bij allochtonen. De daling bij de niet-Westerse allochtonen is iets sterker dan bij de autochtonen. Bij de afname van het aantal langdurig werklozen is de daling bij de groep allochtonen sterker van bij de autochtonen.

Overall is het beeld van de allochtone bewoners, op het terrein van werk en inkomen, minder gunstig. Gemiddeld genomen hebben zij een lager opleidingsniveau, een lager inkomen, een hoger werkloosheidscijfer, is er een kleiner aantal tweeverdieners. Hierbij zijn verschillen zichtbaar tussen de verschillende wijken: in Stiphout ligt het gemiddelde inkomen van autochtonen 20% hoger dan dat van allochtonen, in Helmond West ligt het inkomen van autochtonen 3% lager.

Bij de jongeren zien we dat allochtone jongeren relatief vaker een lagere opleiding hebben dan autochtone jongeren. Autochtonen en Westerse allochtonen hebben gemiddeld een hoger opleidingsniveau dan de niet-Westerse allochtonen. Verhoudingsgewijs is er meer verzuim bij allochtone jongeren dan bij autochtone jongeren. Bij de slagingspercentages (in het lager voortgezet onderwijs) zijn er geen significante verschillen.

⁵ Nipt viel Helmond 'buiten de prijzen' bij het benoemen van Krachtwijken door de minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie.

⁶ De Atlas voor gemeenten wordt opgesteld in opdracht van de ministeries van BZK, OCW en VROM.

Allochtone ouders zijn minder goed bekend met hulpverlenende instanties, bijvoorbeeld op het terrein van opvoedingsondersteuning. Zij die wel op de hoogte zijn, maken in vergelijkbare mate gebruik van deze voorzieningen.

Zowel voor jongeren als volwassenen geldt dat allochtonen minder vaak lid zijn van een sportvereniging of culturele activiteiten bezoeken. Allochtone bewoners verrichten minder vaak vrijwilligerswerk, zij verrichten wel vaker mantelzorg in eigen kring.

Niet-Westerse allochtonen zijn gemiddeld genomen iets minder tevreden over hun woonomgeving en voelen zich in iets mindere mate verantwoordelijk voor hun woonomgeving. Vaker wonen zij in huurwoningen. Wel zijn niet-Westerse allochtonen meer dan autochtonen gehecht aan de stad; de meerderheid van hen geeft aan op de oude dag nog in Helmond te willen wonen.

Voor uitgebreidere gegevens en informatie verwijzen wij hier naar de Integratiemonitor gemeente Helmond, 2008.

2.5 Integratiebeleid gemeente Helmond

Op verschillende beleidsterreinen zet de gemeente Helmond in op het verkleinen van achterstanden en het bevorderen van participatie. Het gaat om voorzieningen op terreinen als inburgering, werk en inkomen, jeugdbeleid, armoedebelaid, zorg en welzijn (Wet maatschappelijke ondersteuning). Deze (algemene) voorzieningen zijn er in beginsel voor alle inwoners van onze gemeente, autochtoon of allochtoon.

Hoewel niet geïnitieerd vanuit het integratiebeleid (c.q. de subsidieregeling integratie) zijn in een aantal gevallen specifieke activiteiten of projecten gestart met in het bijzonder (ook) aandacht voor allochtone inwoners of het samen leven van allochtone en autochtone bewoners. Zonder uitputtend te willen zijn, noemen we de volgende:

- De Stichting Welzijn Helmond (SWH) werkt wijkgericht. Het is afhankelijk van de samenstelling van de wijk of er meer aandacht is voor bijvoorbeeld allochtone jongeren. Er wordt sterk ingezet op ontmoeting in de wijk en het ondersteunen van eigen initiatieven. Afhankelijk van de wijk zijn activiteiten dus meer (in het bijzonder) gericht op allochtone bewoners. Het kan gaan om vrouwen, die door de activiteiten contacten buitenshuis leggen en mogelijk worden toe geleid naar reguliere voorzieningen. Of activiteiten voor jongeren waarbij in het bijzonder aandacht is voor de diverse samenstelling van de groep jongeren die wordt bereikt. Met een van deze projecten, het Coachingsproject, won de SWH in 2007 een “Appeltje van Oranje”!
- Helmond Jong 2Gether is een voorbeeld van een samenwerkingsverband tussen de gemeente en (de doelgroep) jongeren, waarbij sprake is van een zeer diverse samenstelling van de jongeren - overigens zonder dat hierop nadrukkelijk gestuurd is.
- Het jeugdbeleid van Helmond is in beginsel algemeen beleid. Naar aanleiding van concrete ontwikkelingen en signalen, kan een activiteit worden ontwikkeld die meer specifiek is gericht op een bepaalde groep jongeren of hun ouders. Een voorbeeld hiervan is het project MOKI, waarbij allochtone moeders wordt geleerd overlastgevende kinderen aan te pakken.
- De stichting Buitenlands Vrouwen centrum (BVC) richt zich op het ondersteunen van allochtone meiden en vrouwen bij hun ontwikkelingsproces. Samen met andere organisaties biedt zij activiteiten aan, bijvoorbeeld gericht op het vinden van (vrijwilligers)werk en voorlichting. Het BVC kan ook als partner zijn verbonden aan activiteiten met als doel het werven van deelnemers (bijvoorbeeld pre-re-integratie of het toeleiden van vrouwen naar inburgeringscursussen).
- Vanuit het onderwijsbeleid is onderzoek gedaan naar onder- en overadvisering bij bepaalde groepen in het onderwijs⁷.
- Samen met de scholen is een aanpak ontwikkeld om extra aandacht te geven aan leerlingen die de overstap maken van VMBO naar het MBO (hoewel het in een deel van de gevallen gaat om allochtone leerlingen, is de maatregel gericht op *alle* leerlingen met een risicoprofiel).

⁷ De uitkomsten tonen aan dat bij allochtone leerlingen vaker sprake is van overadvisering dan van onderadvisering.

- Ook is recent onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre sprake is van de zogenaamde 'witte vlucht' (segregatie in het onderwijs). De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt bij het jaarlijkse gesprek dat de gemeente voert met de scholen over eventuele segregatie in het onderwijs. Dit jaarlijks overleg vindt plaats in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.
- Door ouders van allochtone jongeren is, onder begeleiding van FORUM, het platform allochtone ouders en onderwijs (PAOO) opgezet.
- Vanuit de Wmo en het ouderenbeleid is onder andere bij de Stichting Welzijn Ouderen Helmond een toenemende aandacht voor het integratievraagstuk. Het gaat met name om het beter in beeld krijgen van oudere allochtone inwoners van de gemeente en specifieke problemen of behoeften die zij hebben.
- Binnen de maatschappelijke opvang en verslavingsproblematiek heeft GGZ, op basis van praktijkervaring, een specifieke aandacht ontwikkeld voor allochtone cliënten (preventief programma).
- Naar aanleiding van spanningen ten gevolge van de moord op Theo van Gogh is het Platform Sociale Cohesie opgericht. Hierin zitten vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke en moslimorganisaties. De belangrijkste functie is het bieden van een platform waar partijen elkaar snel en makkelijk kunnen vinden. Door het uitwisselen van informatie en kennis kunnen tijdig signalen worden opgepakt en weten partijen van elkaar wat er speelt.
- Bij de antidiscriminatie aanpak wordt vanuit het Veiligheidshuis samengewerkt met dit Platform sociale cohesie.

Subsidieregeling integratie

Naast de algemene voorzieningen (soms met specifieke aandacht voor bepaalde groepen) is er (specifiek) de subsidieregeling integratie. Daarmee wil de gemeente bewoners en organisaties stimuleren om initiatieven te nemen die integratie bevorderen. Met de huidige regeling, die in werking is sinds 2005, heeft de gemeente beoogd te stoppen met het voeren van doelgroepenbeleid. Niet uitsluitend het feit dat iemand (of een organisatie) van allochtone komaf is, is bepalend voor het verstrekken van subsidie. In het bijzonder wilde de gemeente afstand nemen van het subsidiëren van accommodaties per specifieke nationaliteit.

Nu de subsidieregeling enkele jaren operationeel is, heeft een evaluatie plaatsgevonden⁸. De belangrijkste conclusies benoemen we hier kort:

- Na de inwerkingtreding van de regeling zien we een afname van het aantal aanvragen.
- De regeling geeft inhoudelijk weinig sturing aan (vrijwilligers)organisaties. De regeling is gericht op activiteiten die 'integratie bevorderen'.
- De regeling is voor veel 'aanvragers' ingewikkeld, er moet aan veel criteria worden voldaan om voor subsidie in aanmerking te komen.
- De regeling blijkt ook voor de gemeente zelf bewerkelijk (kost veel ambtelijke capaciteit). Er is aanleiding om de regeling te vereenvoudigen (deregulering).
- Deze conclusies geven aanleiding om de regeling te herzien.

2.6 Conclusie

De in dit hoofdstuk geschetste ontwikkelingen, landelijk en lokaal, geven aanleiding om met hernieuwde energie in te zetten op het gemeentelijk integratiebeleid. Net als in het landelijke beeld, wijkt met name de groep niet-Westerse allochtonen, op een aantal belangrijke graadmeters voor participatie, in negatieve zin af van de totale bevolking, bijvoorbeeld in het onderwijs, qua huisvesting, op de arbeidsmarkt of in het gebruik van welzijnsvoorzieningen.

De subsidieregeling integratie is voor de gemeente een belangrijk instrument binnen het integratiebeleid. Het is belangrijk om te (blijven) investeren in ontmoeting, dialoog en samenwerking. Met de subsidieregeling Integratiebeleid wil de gemeente daaraan een bijdrage leveren. De evaluatie van deze regeling maakt duidelijk dat het nodig is de regeling bij te stellen, om de effectiviteit ervan te vergroten. De trend, een afname van het aantal aanvragen, moet worden omgebogen.

⁸ Deze evaluatie wordt gelijktijdig met de nota integratiebeleid en de Integratiemonitor aangeboden ter vaststelling/ besluitvorming.

Naar een integrale benadering

De subsidieregeling gaat over een deel van het integratievraagstuk, dat kan worden getypeerd als 'toenadering'. De gemeente Helmond wil de stap zetten naar een meer *integrale benadering* van het integratiebeleid. Dat betekent dat we in deze nota integratiebeleid aandacht geven aan "de 3 T's" van integratie. Naast toenadering zijn dit 'toerusting' en 'toegankelijkheid'.

Toerusting staat voor het toerusten van nieuwkomers (en oudkomers) in de Helmondse samenleving; een belangrijke bouwsteen van toerusting is inburgering. Toegankelijkheid staat voor de toegankelijkheid van algemene voorzieningen. Het is belangrijk dat algemene voorzieningen (bijvoorbeeld op het terrein van welzijn, wonen en zorg) ook daadwerkelijk toegankelijk zijn voor iedereen, allochtoon of autochtoon. Als bepaalde groepen minder gebruik maken van bepaalde voorzieningen, kan dit aanleiding zijn om de toegankelijkheid te verbeteren.

Deze integrale benadering zal de komende jaren verder worden uitgewerkt en worden ondersteund door de Integratiemonitor. Tegelijkertijd met deze nota integratiebeleid, is de eerste versie van deze monitor (voor 2008) gepresenteerd. Jaarlijks zal deze worden geactualiseerd en waar nodig aangescherpt. Daarmee biedt deze monitor de komende jaren handvatten. Om meer inzicht te krijgen in het integratievraagstuk van de gemeente Helmond, en voor het gericht ontwikkelen van maatregelen en beleid; waar is het nodig om gericht aandacht te geven aan bewoners die onvoldoende meedoen. In welke mate is sprake van sociale cohesie, binding van bewoners met de stad en met elkaar.

Hoofdstuk 3

Visie en doelstellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk benoemen we de visie en doelstellingen van het Helmondse integratiebeleid. Daarmee bieden we een kader voor het organiseren van samenwerking met professionele en vrijwilligersorganisaties in onze gemeente en het invullen van de gemeentelijke regierol. De ontwikkelingen die geschetst zijn in het vorige hoofdstuk en de gesprekken die gevoerd zijn in het voorbereidingstraject van deze notitie, vormen daarvoor de basis.

Beleidsmatige context: Wet maatschappelijke ondersteuning

Het bredere kader voor het integratiebeleid wordt gevormd door de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het integratiebeleid levert dan ook een bijdrage aan de effecten uit de Programmabegroting die zijn gerelateerd aan de Wmo:

- Helmonders zijn in staat om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven functioneren en te participeren.
- Actieve burgers die zich inzetten voor de samenleving vormen de basis voor de zorgzame stad Helmond.

Het integratiebeleid hoort thuis in het eerste van de negen prestatievelden van de Wmo, het bevorderen van sociale cohesie.

3.2 Visie: uitgangspunten voor het integratiebeleid

Voor het uitwerken van het integratiebeleid is een aantal uitgangspunten de komende jaren richtinggevend. We benoemen ze en lichten ze kort toe.

I. Het integratiebeleid richt zich op de gehele Helmondse samenleving

Bij integratie gaat het om een proces dat van twee kanten moet komen, het samen leven van autochtone en allochtone bewoners. Bij het beleid en de voorzieningen gaan we ervan uit dat deze voor iedereen (toegankelijk) zijn. Dit betekent dat we geen doelgroepenbeleid voeren: het enkele gegeven dat iemand 'allochtoon' is, is geen reden voor specifiek beleid of een specifieke voorziening. We willen voorkomen dat mensen onnodig in hokjes worden geplaatst, dat we niet onnodig tegenstellingen tussen verschillende groepen creëren en dat we niet onnodig generaliseren (onder generaliseren verstaan we het onnodig labelen van mensen op grond van één eigenschap of 'identiteit'⁹).

II. Het integratiebeleid is gericht op het bestrijden van ongelijke kansen

Iedereen doet mee, autochtoon of allochtoon - dit credo kunnen we voor het integratiebeleid afleiden uit de Wet maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft een belangrijke rol in het bestrijden van achterstanden en sociale uitsluiting. Het individu, met zijn mogelijkheden en beperkingen, staat daarbij centraal. Alleen als de etnisch-culturele achtergrond van het individu verbonden is met de oorzaak van iemands problemen of achterstandspositie, zal de gemeente dit gegeven proberen mee te nemen bij het beleid en de aanpak die ontwikkeld wordt. Anders gezegd: we nemen alleen specifieke maatregelen voor specifieke groepen als 'algemeen beleid' onvoldoende resultaten geeft¹⁰. Of: algemeen waar het kan, specifiek waar nodig.

⁹ Ontleend aan 'Identity and Violence', Amartya Sen, 2006.

¹⁰ Dit uitgangspunt is complementair aan het gegeven dat de gemeente geen doelgroepenbeleid voert, enkel en alleen gebaseerd op de etnisch-culturele achtergrond van bewoners.

III. Het integratievraagstuk vraagt een integrale benadering

Integratie is niet het probleem 'van allochtonen'. Het gaat om de vraag hoe we nieuwkomers (arbeidsmigranten, gezinsvormers- en herenigers, vluchtelingen) toerusten om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Het gaat om de vraag of algemene voorzieningen ook daadwerkelijk voor alle bewoners toegankelijk zijn. En het gaat om de vraag hoe mensen met verschillende achtergronden met elkaar samenleven. Deze drie invalshoeken voor het integratiebeleid worden ook wel 'de drie T's' genoemd en staan voor toerusting, toegankelijkheid en toenadering.

IV. Het bevorderen van integratie is geen exclusieve taak van de overheid

De gemeente Helmond wil een actieve rol spelen bij het bevorderen van integratie, maar doet dit in het besef dat zij alleen succesvol kan zijn in samenwerking met anderen. Integratiebeleid gaat niet alleen om het ontwikkelen van nieuwe activiteiten, maar ook uit het agenderen van 'integratie' op relevante agenda's, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Daarnaast willen we het eigen initiatief van bewoners stimuleren en daarmee het 'actief burgerschap' bevorderen.

V. We willen samenwerking en begrip over en weer stimuleren

Negatieve beeldvorming over allochtonen kan leiden tot ontwijking en uitsluiting. Vaak wordt daarbij gewezen op de relatief hoge betrokkenheid van niet-Westerse allochtonen bij criminaliteit en de rol van de media, die (te) veel aandacht zou besteden aan uitingen van radicalisering. We stellen daarom dat het zinvol is om daar iets tegenover te zetten, en stimuleren activiteiten die bijdragen aan dialoog en begrip over en weer.

VI. Integratie is een proces van de lange adem

Niet een zaak van 'snel scoren', geen pasklare antwoorden. Op zoek naar wat werkt in de Helmondse samenleving, samen met organisaties in het veld, lerend van ervaringen elders en vooral ook in de eigen Helmondse samenleving. We maken gebruik van succesvolle initiatieven.

3.3 Beoogde maatschappelijke effecten van het integratiebeleid

Bij een integrale benadering van het integratievraagstuk kunnen op hoofdlijnen twee maatschappelijke effecten worden benoemd.

Eenzijds gaat het om 'meedoen', ongeacht de etnisch-culturele achtergrond van mensen. Anders gezegd, integratie verloopt succesvol als sprake is van evenredige participatie. Meedoen begint bij het beschikken over voldoende vaardigheden (zoals beheersing van de taal), het volgen van een opleiding, het vinden van werk of het verrichten van vrijwilligerswerk. Maar meedoen is bijvoorbeeld ook het doen van vrijwilligerswerk, het beoefenen van sport of het gebruik maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Daarnaast is er de vraag in hoeverre mensen uit verschillende groepen met elkaar 'samen leven', er contacten zijn tussen mensen uit verschillende groepen, mensen elkaar kennen, er begrip is voor mensen met een andere achtergrond.

Kortom, de opgave voor het integratiebeleid moet zijn om een bijdrage te leveren aan:

- evenredige participatie (mede door toegankelijke algemene voorzieningen)
- (het bevorderen van) ontmoeting en dialoog

Met deze effecten zijn ook de drie domeinen van integratie in beeld, die ook wel geduid worden als de 'drie T's': toerusting, toegankelijkheid en toenadering (in hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in).

Hoe gaan we om met deze veelomvattende maatschappelijke effecten?

Dat is een ambitieuze opgave. Het zijn maatschappelijke effecten die alleen op langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Het is een opgave die inzet vergt vanuit een groot aantal beleidsterreinen van vele maatschappelijke organisaties. Deze wetenschap maakt twee dingen duidelijk voor het integratiebeleid:

- het vraagt een brede vorm van monitoring op langere termijn (hierin wordt met ingang van 2008 voorzien door de Helmondse Integratiemonitor¹¹);
- het vraagt om het maken van keuzes bij het benoemen van doelen en (in deel twee van deze notitie) maatregelen voor de komende jaren.

3.4 Doelstellingen

Ook bij het benoemen van doelstellingen maken we keuzes. Keuzes voor wat we de komende jaren in ieder geval willen bereiken, vanuit het integratiebeleid. Op basis van de geformuleerde visie en de beschikbare middelen en capaciteit, benoemen we voor de periode 2008 tot 2011 maatschappelijke effecten (voor een aantal aandachtsgebieden) en doelstellingen.

Ter illustratie: aandacht voor de arbeidsmarktsituatie van allochtone jongeren vanuit integratiebeleid doet niets af aan de inzet vanuit het reguliere beleid voor oudere allochtone werklozen: binnen de WWB wordt maatwerk geleverd voor alle afzonderlijke cliënten, om hen te activeren en/of te begeleiden naar werk.

Bij deze doelstellingen benoemen we indicatoren. Met behulp van deze indicatoren kan achteraf worden vastgesteld in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd. Noot: omdat we keuzes maken bij het benoemen van doelstellingen, beseffen wij ons dat deze indicatoren samen inzicht geven in een deel van het integratievraagstuk. Integratie is voornamelijk meer dan iets dat zich in enkele cijfers laat vangen!

Om een doorkijkje te geven naar het tweede deel van deze notitie, het meerjaren uitvoeringsprogramma, zijn bij (in cursief) enkele voorbeelden van maatregelen benoemd die ingezet kunnen worden voor het realiseren van deze doelen.

3.4.1 Inburgering: zoveel mogelijk (potentiële) inburgeraars volgen een inburgeringsprogramma (participatie)

- o Een toename van het aantal inburgeraars dat deelneemt aan een inburgeringsprogramma.
Indicatoren: het aantal inburgeraars aan wie een programma is aangeboden (op basis van beschikkingen en overeenkomsten) / het percentage deelnemers dat heeft deelgenomen aan het inburgeringsexamen.
- o Een toename van het aantal duale trajecten (geïntegreerde combinatie van taal cursus met een re-integratietraject, toeleiding naar werk een beroepsopleiding of sociale activering).
Indicator: percentage van het aantal trajecten dat duaal is samengesteld.
- o We verbinden de inburgeringscursus met participatie in de wijk.
Indicatoren: beschikbaarheid van trajecten die verbonden zijn met participatie in de wijk / aantal deelnemers dat een traject heeft gevolgd.
- o We zetten in op het versterken van de kwaliteit van de inburgeringscursussen.
Indicatoren: concrete maatregelen die genomen worden voor het verbeteren van de kwaliteit / resultaten van de genomen maatregelen.

Voorbeelden van in te zetten maatregelen: uitvoering geven aan de Inburgeringsagenda (toename aantal inburgeraars die een cursus volgen, project Taalcoaches, deelname aan pilot 'ondernemerschap' uit Deltaplan Inburgering, werving inburgeraars vorm geven in de wijk).

3.4.2 Toename participatie van allochtone vrouwen (vrijwilligerswerk) (participatie, sociale cohesie)

- o Een toename van de participatie van allochtone vrouwen.
Indicatoren: het aantal/percentage allochtone vrouwen dat deelneemt aan vrijwilligerswerk / het percentage allochtone vrouwen dat een baan heeft / het aantal allochtone vrouwen dat deelneemt aan activiteiten die participatie bevorderen.

¹¹ De jaarlijkse integratiemonitor moet gezien worden als een ontwikkelinstrument; voor 2008 is vooral gewerkt met de informatie die beschikbaar was of relatief gemakkelijk kon worden verkregen. De komende jaren kan op basis van de uitvoering van het beleid verder worden ontwikkeld.

Voorbeelden van in te zetten maatregelen: project 1001-Kracht, inzetten van voor-trajecten alfabetisering en inburgering.

3.4.3 Verbeteren van de toegankelijkheid van algemene voorzieningen (participatie)

- Vergroten inzicht in de toegankelijkheid van algemene voorzieningen (welzijn, wonen, zorg)
Indicatoren: percentage allochtone/autochtone bewoners dat gebruik maakt van voorzieningen, bekendheid met en tevredenheid over algemene voorzieningen.
- Verbeteren van de toegankelijkheid
Indicatoren: meer evenredig gebruik van/bekendheid met algemene voorzieningen door (allochtone) bewoners.
- Toename van deelname van allochtonen in adviesorganen/wijkraden van de gemeente, zodat zij een betere afspiegeling vormen van de samenstelling van bewoners in de wijk of in de stad.
Indicatoren: percentage/ aantal (allochtone) inwoners dat deelneemt

Voorbeelden van te nemen maatregelen: quickscan toegankelijkheid algemene voorzieningen, verbeteren communicatie, training interculturalisatie.

3.4.4 Verbeteren onderwijs- en arbeidsmarktsituatie van allochtone jongeren (participatie)

- Het percentage (allochtone) jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat neemt af.
Indicatoren: aandeel allochtone jongeren dat geen startkwalificatie heeft en niet op school zit/ aandeel allochtone jongeren dat geen startkwalificatie heeft, maar wel op school zit/ aandeel allochtone jongeren met startkwalificatie.
- Afname van de jeugdwerkloosheid onder (allochtone) jongeren
Indicatoren: niet-werkende werkzoekenden, jeugdwerkloosheid

Voorbeelden van te nemen maatregelen: gemeente spreekt bedrijfsleven aan (aanjager), versterken aanpak voortijdig schoolverlaten (allochtone) jongeren¹²; aanpak radicalisering en polarisering, gemeente geeft het goede voorbeeld (diversiteit eigen organisatie, stageplekken)

3.4.5 Versterken sociale cohesie

- Bewoners voelen zich thuis in de stad, in hun wijk of buurt.
Indicatoren: (allochtone) bewoners onderhouden contacten in de stad, wijk, buurt/ tevredenheid met de woonomgeving/ zich 'thuis' voelen in de stad, wijk, buurt.
- Toename van deelname aan voorzieningen/activiteiten op diverse terreinen (vrijwilligerswerk, mantelzorg, sport, vrijetijdsbesteding)
Indicatoren: percentage (allochtone) inwoners van 18 jaar en ouder dat participeert op diverse terreinen/ aan diverse voorzieningen.
- Er worden meer activiteiten georganiseerd die gericht zijn op ontmoeting, dialoog, wederzijds begrip en samenwerking.
Indicator: aantal activiteiten (en deelnemers) dat wordt georganiseerd op basis van de subsidieregeling integratie.

Voorbeelden van in te zetten maatregelen: bijstellen/ vereenvoudigen van de subsidieregeling integratie, realiseren lokaal meldpunt antidiscriminatie.

¹² Met name bij deze maatregelen geldt dat zij een reeds bestaand, breed scala aan activiteiten vanuit andere beleidsterreinen (jeugd, onderwijs, arbeidsmarktbeleid) dient te versterken.

Hoofdstuk 4

Regierol van de gemeente

4.1 Inleiding

Wat is regie voor de gemeente Helmond?

Regie gaat over de vraag in hoeverre de gemeente beleidsvrijheid heeft en in hoeverre zij de uitvoering van voor het beleid wenselijke activiteiten, bij partners of uitvoeringsorganisaties kan afdwingen¹³. Bij de uitwerking van de regierol zijn de volgende factoren van belang

- Overzicht hebben over de situatie; kan hier staan voor zicht op de ontwikkelingen van het aanbod. Zijn er nieuw methodes, methodieken of zijn er ‘best practices’ waarbij kan worden aangehaakt? Maken de samenwerkingspartners van de gemeente daarvan gebruik? Overzicht en inzicht is ook belangrijk in termen van voortgang en resultaten die worden geboekt. Bereiken de deelnemers hun doelen, ook op langere termijn (behouden van werk, meedoen in de samenleving).
- Verantwoording afleggen; gaat voor de gemeente over het sturen en toetsen op resultaten (aanspreken van uitvoerende instellingen). Maar het is ook het tonen van commitment: we laten merken dat integratie is een belangrijk thema voor onze gemeente, zijn betrokken.
- Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten; op basis van de eigen visie gaan we het gesprek aan met onze samenwerkingspartners en zoeken het commitment bij hen.
- Organiseren van samenwerking; vanuit onze beleidsvisie houden we overzicht over de inbreng van verschillende actoren, proberen we doelen met elkaar te vervlechten en samenwerking in de uitvoering te stimuleren. Denk aan taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties bij inburgeringstrajecten.

Omdat integratiebeleid (volgens een integrale benadering) betrekking heeft op een zeer breed scala aan activiteiten, zal regie vanuit het integratiebeleid niet altijd op dezelfde manier worden ingevuld. In hoofdstuk gebruiken we de drie T's (toerusting, toegankelijkheid, toenadering) voor het geven van een beknopte beschrijving van de manier waarop regie invulling dient te krijgen.

4.2 Regie op drie domeinen van integratiebeleid

Toerusting

Bij toerusting gaat het om het meegeven, trainen of aanleren van kennis en vaardigheden om te kunnen meedoen in de samenleving. Denk aan onderwijs, inburgeringscursussen voor nieuwkomers of re-integratietrajecten voor mensen in de WWB. Maatschappelijke organisaties die het aanbod verzorgen zijn de belangrijkste actoren, de kwaliteit van het aanbod is een van de belangrijkste factoren.

De gemeente heeft ten aanzien van deze uitvoerende organisaties een (beperkte) sturende rol. De gemeente kan richting geven door te sturen op kwaliteit en samenwerking bij het inkopen of subsidiëren¹⁴ (het benoemen van voorwaarden, het maken en toetsen van prestatieafspraken, het stimuleren van innovatie, keuze of selectie van aanbieders).

Toegankelijkheid

Toegankelijkheid staat voor de mate waarin algemene voorzieningen in gelijke mate worden benut door alle bewoners, allochtoon of autochtoon. Onevenredige verschillen kunnen aanleiding zijn om te investeren in het verbeteren van de toegankelijkheid (bijvoorbeeld door het verbeteren van communicatie of een meer *outreaching* manier van werken).

¹³ Regie op regievoeren?! (gemeente Helmond, april 2007)

¹⁴ Een beperkte beleidsvrijheid in combinatie met veel (indirecte) doorzettingsmacht staat in het model uit ‘Regie op regievoeren?!’ voor de *uitvoeringsgerichte regie*.

De gemeente als regisseur kan maatschappelijke organisaties aanspreken en kan (met de eigen dienstverlening) het goede voorbeeld geven. Zij kan faciliteren door maatregelen te bekostigen die bijdragen aan het vergroten van de toegankelijkheid. Specifiek voor adviesorganen (en wijkraden) zal de gemeente de rol van aanjager moeten spelen, zij zal in gesprek moeten met hen om samen te zoeken naar manieren om bijvoorbeeld wijkgericht een betere afspiegeling van de bevolking te realiseren.

Toenadering

Bij toenadering gaat het om de manier waarop mensen met verschillende manier met elkaar omgaan. Hier geldt het credo dat integratie 'van twee kanten moet komen'. Ook spelen zaken als beeldvorming, discriminatie en begrip over en weer een rol.

Op dit domein van integratie geldt dat het gaat om een gezamenlijk opgave. De regierol is hier het lastigst in te vullen, dat wil zeggen dat mogelijkheden voor directe sturing ontbreken. Het gaat bijvoorbeeld om wat mensen zelf willen doen om onderlinge contacten te verbeteren. De gemeente stimuleert en faciliteert en kan normen stellen en uitdragen (antidiscriminatie).

4.3 Tot slot

Samenvattend kan gezegd worden dat de uitwerking van het integratiebeleid op veel terreinen vraagt om overleg en samenwerking met maatschappelijke organisaties en bewoners(organisaties). Ook afstemming tussen verschillende beleidsterreinen is nodig voor een effectief integratiebeleid. Dit betekent dat het bij integratiebeleid niet alleen gaat om geld. Het voeren van regie op dit terrein vraagt vooral ook om de beschikbaarheid en inzet van voldoende tijd en capaciteit; voor het aangaan van overleg en het tot stand brengen van samenwerking.

Het betekent ook dat voeling met 'het veld' van groot belang is om vanuit het integratiebeleid de rol van aanjager te kunnen invullen. De gemeente vangt zo voortdurend signalen op die kunnen leiden tot nieuwe initiatieven die integratie versterken.

In deze context zien we de ontwikkeling van het Platform Sociale Cohesie, van een platform dat zich richt op veiligheid naar een 'brede denktank' voor integratie als een belangrijke kans (op relevante terreinen als onderwijs, gezondheid, wonen, werken). Een verbreding van de samenstelling van het platform (nu met een sterk accent op religieuze allochtone organisaties) zien we als een vereiste voor het benutten van deze kans.

Hoofdstuk 5

Financiële paragraaf

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de financiële kaders voor het integratiebeleid voor de periode 2008-2011. Binnen deze kaders zal uitvoering dienen te worden gegeven aan het meerjaren uitvoeringsprogramma. Het is daarmee een belangrijk onderdeel van dit eerste kaderstellende deel van de nota integratiebeleid.

5.2 De kaders

Het budget dat kan worden aangewend voor de uitvoering van het integratiebeleid is de Subsidiepost Integratie. Deze subsidiepost valt onder Programma 3 “maatschappelijke dienstverlening, zorg en integratie” uit de Programmabegroting.

Voor 2008 bedraagt deze post € 85.916 (het budget wordt jaarlijks geïndexeerd).

Om de versterking van het integratiebeleid te kunnen realiseren, is bij de Voorjaarsnota 2008 besloten om met ingang van 2009 structureel € 30.000 toe te voegen aan het budget ten behoeve van het integratiebeleid¹⁵.

Dit leidt tot het volgende financiële kader voor de periode 2008-2011.

Begroting (€)	2008	2009	2010	2011
subsidiepost integratie	85.000	85.000	85.000	85.000
<i>Voorjaarsnota (versterking integratiebeleid)</i>		30.000	30.000	30.000
totaal beschikbaar	85.000	115.000	115.000	115.000

Incidenteel aanvullend budget voor 2009

Met een amendement heeft de raad besloten voor 2009 incidenteel nog eens 100.000 euro beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het integratiebeleid. We stellen voor om dit budget in te zetten voor de gehele periode tot en met 2011. Dit betekent dat het budget voor de jaren 2009, 2010 en 2011 wordt opgehoogd met € 33.000.

Begroting (€)	2008	2009	2010	2011	2011 e.v.
	85.000	148.000	148.000	148.000	115.000

¹⁵ Dit budget geldt ook als cofinanciering voor “Samen investeren” van de provincie.

Bijlage 1

Historische schets 'ontstaan multiculturele samenleving'

Vooraf in de twintigste eeuw verandert de samenstelling van de Nederlandse bevolking snel door migratiestromen. Met de komst van arbeidsmigranten en vluchtelingen is de diversiteit van de samenleving enorm toegenomen. Hieronder schetsen we in het kort deze ontwikkeling.

In de periode van 1900 tot de Tweede Wereldoorlog zijn er diverse groepen migranten die zich (tijdelijk) vestigen in ons land. Het gaat om personen uit België en Duitsland (tijdens en vlak na de Eerste Wereldoorlog), enkele duizenden arbeidsmigranten uit Polen en Slovenië (vooral werkzaam in de mijnbouw); in de jaren dertig komen enkele tienduizenden vluchtelingen (Joden, maar ook socialisten en communisten) uit met name Duitsland en Oostenrijk naar Nederland.

Na de Tweede Wereldoorlog neemt de immigratie een grotere vlucht. In de periode van 1946 tot begin jaren zestig vestigen zich vele tienduizenden migranten uit het toenmalige Nederlands-Indië in ons land (van de ongeveer 400 duizend immigranten keerden ca. 160 duizend personen later weer naar Indonesië terug). In de jaren vijftig emigreren overigens ook grote aantallen inwoners naar met name Canada en Australië (in totaal ongeveer 350 duizend personen).

In de jaren zestig en begin jaren zeventig rekruteerde Nederland 'gastarbeiders' uit mediterrane landen om te voorzien in de behoefte aan ongeschoolde arbeid. Aanvankelijk ging het bij de immigratie uit 'wervingslanden' voor een belangrijk deel om Spanjaarden en Italianen, later om Turken en Marokkanen.

In de jaren zeventig zette zich een recessie in en verdwenen de banen van de betreffende gastarbeiders op grote schaal. Dat gold echter niet voor de arbeiders zelf. Integendeel, de Turken en Marokkanen waren drukdoende hun gezinnen naar Nederland te laten overkomen¹⁶. Door gezinshereniging en gezinsvorming steeg hun aantal snel, terwijl hun sociale positie steeds zorgelijker werd. Nog steeds worden deze groepen gekenmerkt door een relatief hoge werkloosheid en arbeidsongeschiktheid; de relatief hoge arbeidsongeschiktheid wordt toegeschreven aan het zware werk dat zij verrichtten onder slechte arbeidsomstandigheden.

In diezelfde tijd vestigden ook Surinamers en Antillianen zich in Nederland. Vooral in de jaren rond de onafhankelijkheidswording van Suriname zwol deze stroom aan. Aan deze migratie namen alle lagen van de Surinaamse en Antilliaanse bevolking deel en in sociaal opzicht vertoonden deze migranten dus een meer gevarieerd beeld dan de Turken en Marokkanen. Toch werden ook deze groepen gekenmerkt door een hoge werkloosheid en een zekere mate van sociale achterstand over de gehele linie.

In de jaren negentig namen deze migrantenstromen in belang af, maar zette een massalere stroom intocht van asielzoekers in (met name uit landen als Somalië, (voormalig) Joegoslavië, Irak en Afghanistan). Het sociale beeld van deze groepen is eveneens gevarieerd. Uit bepaalde herkomstlanden komen nogal wat goed opgeleide migranten, maar hun diploma's zijn vaak niet onmiddellijk verzilverbaar op de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij is deze markt voor velen, in afwachting van een officiële verblijfsstatus, gesloten. Een meerderheid van de asielzoekers wordt overigens afgewezen, hetgeen niet zonder meer betekent dat de afgewezenen Nederland ook verlaten.

In de eerste jaren van dit millennium zijn veel immigranten uit Oost-Europa naar ons land gekomen, deels naar aanleiding van burgeroorlogen, deels onder invloed van toetreding van deze landen tot de Europese Unie. Over de gehele linie heeft het overheidsbeleid dat halverwege de jaren negentig is ingezet, geleid tot een afname van immigratiestromen. Het toelatingsbeleid voor asielzoekers is aangescherpt; ook de eisen voor gezinsherenigers en gezinsvormers werden aangescherpt. In internationaal verband is ingezet op de ontmoediging van illegale immigratie. Naast deze overheidsmaatregelen hebben ook economische factoren een belangrijke rol gespeeld bij de dalende immigratieaantallen. Het aantal emigranten is de laatste jaren juist sterk toegenomen. (Bron: VNG/CBS, diverse publicaties)

¹⁶ Voor de Spanjaarden en Italianen was wel sprake van omvangrijke 'retourmigratie', in een periode van tien jaar tijd was driekwart van hen weer vertrokken.