



Gewoon doen!

Aanbevelingen voor gemeentelijk integratiebeleid

Maart 2006

FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling

Kanaalweg 86
Postbus 201
3500 AE Utrecht
Telefoon (030)297 43 21
Fax (030) 296 00 50
www.forum.nl

© 2006 FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling

<i>inhoudsopgave</i>	<i>pagina</i>
WOORD VOORAF NAAR EEN VERNIEUWEND INTEGRATIEBELEID	4
1. UITDAGINGEN	6
<ul style="list-style-type: none"> • Dreigende sociale marginalisering • Perspectief bieden • Leiderschap • Onderwijs en werk 	
2. ONDERWIJS	9
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsaanbevelingen 	
3. WERK	11
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsaanbevelingen 	
4. PARTICIPATIE EN ZORG (WMO)	15
<ul style="list-style-type: none"> • WMO en integratie • Beleidsaanbevelingen 	
BIJLAGE FORUM/Servicecentrum Integratie	19
BIJLAGE Contactpersonen FORUM	22

Woord vooraf: Naar een vernieuwend integratiebeleid

Met het oog op de collegevorming en de daaropvolgende nieuwe raadsperiode, biedt FORUM u een compacte beleidsnotitie aan: *Gewoon doen! Aanbevelingen voor gemeentelijk integratiebeleid*. Integratie is en blijft een belangrijk aandachtspunt, zeker ook voor de lokale politiek. Slagen we erin om nieuwkomers in te burgeren en te laten participeren in onze samenleving? Kunnen we voorkomen dat er een etnische onderklasse ontstaat in de wijken van onze steden? Kunnen we interetnische spanningen voorkomen en sociale cohesie bevorderen?

FORUM heeft ervoor gekozen om drie beleidsterreinen als bijzondere aandachtsgebieden te bestempelen: onderwijs, werk en zorgbeleid. De keuze voor onderwijs en werk motiveert FORUM vanuit het gegeven dat de sociaal-economische positie van bepaalde allochtone bevolkingsgroepen sterk te wensen overlaat en dat het gevaar van marginalisering aanwezig is. Onderwijs en werk vormen de motor voor de integratie van individuen en groepen. Onder de huidige omstandigheden beschouwt FORUM onderwijs en werk als speerpunten van lokaal integratiebeleid. Maar integratie is een zeer wijdvertakt onderwerp dat feitelijk alle onderdelen van onze samenleving wel ergens raakt. Onderwijs en werk staan dus niet op zichzelf. Naast die 'harde' kant verdienen de culturele aspecten (in ruime zin op te vatten) eveneens proportionele aandacht. FORUM heeft een dergelijke brede aanpak ook altijd bepleit en daarvoor bouwstenen aangedragen. Dit zal ook in de toekomst zo blijven.

FORUM beveelt in algemene zin aan om het integratiedebat langs een aantal, deels vernieuwende lijnen uit te zetten, te weten:

- **etniciteit** overstijgend, d.w.z. bezie integratie niet louter vanuit 'kleur', maar neem vooral 'feitelijke leefsituatie' als uitgangspunt;
- **publieke familiariteit**, d.w.z. organiseer en stimuleer de lokale samenleving vooral vanuit de basale gedachte dat mensen elkaar bij voorkeur ontmoeten om andere redenen dan integratie in enge zin;
- **gedeeld burgerschap**, d.w.z. dat burgers op basis van wederkerigheid aan de samenleving willen, kunnen en mogen deelnemen;

- **participerend bestuur**, d.w.z. dat de lokale overheid zowel de rol van verbindend leider als van betrokken deelnemer (‘gewoon doen’) moet spelen.

Zoals gezegd, in deze notitie ligt de nadruk op de sociaal-economische dimensie van integratie. In de openingsparagraaf wordt gewezen op een dreigend proces van sociale marginalisering van groepen allochtone burgers en wordt gepleit voor een lokaal integratiebeleid dat perspectief biedt. In de twee volgende paragrafen wordt ingezoomd op de terreinen onderwijs en arbeid, en wordt een reeks aanbevelingen gedaan voor praktisch beleid. In de slotparagraaf wordt de focus gericht op zorgbeleid en participatie. Geschetst wordt op welke manier doeltreffend kan worden geanticipeerd op de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Tot slot brengen we onder uw aandacht dat FORUM als onafhankelijk instituut toegerust is om u, als vertegenwoordiger van lokaal bestuur of lokale politiek, met onze kennis en expertise van dienst te zijn. Hierover leest u meer aan het eind van dit document.

*Mr. S. Harchaoui,
Voorzitter Raad van Bestuur*

1. Uitdagingen

Ondanks de vele inspanningen van gemeenten in de voorbije drie, vier jaar is de sociaal-economische positie van allochtonen danig verslechterd. Niet alleen van de eerste generatie, ook van de tweede-generatie migranten. De werkloosheid onder allochtone jongeren is twee tot viermaal zo groot als onder autochtone leeftijdgenoten volgens cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Hun schooluitval is onverminderd hoog. Bovendien hebben zij de grootste moeite om stageplaatsen te krijgen en, voor zover ze werk hebben, om door te stromen naar hogere functies.

Dreigende sociale marginalisering

In een situatie van sociaal-economische deprivatie zijn (interetnische) spanningen onder bepaalde omstandigheden niet uit te sluiten. Deze zullen nadelig inwerken op processen van burgerschapsvorming en sociale cohesie in de stad. Immers allochtone burgers vormen een groeiend deel van de stadsbevolking, zeker bij de G30. De uitdaging voor de komende jaren voor gemeenten is dan ook: hoe kunnen we de sociaal-economische positie van allochtone burgers, en in het bijzonder van de jongeren onder hen, zodanig versterken dat zij onder gunstiger voorwaarden deel kunnen (blijven) nemen aan het maatschappelijk leven?

Hun problemen, maar ook de problemen van autochtone inwoners die in vergelijkbare ongunstige sociaal-economische omstandigheden verkeren, kunnen niet losgezien worden van de sociale omgeving waarin zij zich bevinden. Bij de aanpak ervan gaat het niet alleen om het probleem zelf, maar ook om de context van het probleem. Hangen jongeren op straat rond omdat zij overlast willen veroorzaken of wonen ze in te kleine huizen in buurten met een tekort aan sociale, educatieve en vrijetijdsvoorzieningen, en is voor hen de straat de enige en voor de hand liggende plek van ontmoeting, avontuur en beleving?

De lokale overheid heeft een belangrijke taak bij het voorkomen en bestrijden van marginalisering. Langdurige werkloosheid brengt met zich mee dat talenten onbenut blijven en dat algemene middelen aan uitkeringen worden besteed in plaats van aan publieke doelen. Een stad die welvarend wil zijn en een prettige omgeving om te wonen en te leven, laat geen kansen liggen, verspilt geen talenten en laat geen burgers aan de kant staan. Maar burgers kunnen en moeten ook zelf de handen uit de mouwen steken. De lokale overheid kan het niet alleen. De autochtone bevolking moet bereid zijn om verschil en diversiteit te accepteren, om

openbare instellingen en publieke ruimten toegankelijk te maken voor nieuwe burgers, om onderwijs, werk en huisvesting met hen te delen, en om racisme en uitsluiting te bestrijden. Allochtonen moeten bereid zijn en stappen ondernemen om te participeren in de Nederlandse samenleving, om te werken aan noodzakelijke veranderingsprocessen in eigen kring en te leren omgaan met de diversiteit in de samenleving.

Perspectief bieden

Sociale spanningen tussen mensen en bevolkingsgroepen belemmeren en ondermijnen de sociale cohesie van een straat, buurt, stad en samenleving. Spanningen blijken vooral voor te komen tussen enerzijds autochtone bevolkingsgroepen (die maar moeizaam of eigenlijk helemaal niet overweg kunnen met processen van modernisering en met de aanwezigheid van migranten in de Nederlandse samenleving) en anderzijds allochtone groepen.

Deze groepen burgers wonen vaak samen in de oude stadswijken en in de buitenwijken waar herstructurering plaatsvindt. Meerdere morele en culturele codes in de praktijk van alledag strijden om voorrang, zoals individualiteit tegenover sociale geborgenheid, vaste familiewaarden tegenover wisselende sociale netwerken, geregelde tijden van werk en vrije tijd tegenover een bont geheel van werk- en sociale verplichtingen.

Een sociale politiek gericht op het bieden van perspectief voor alle burgers is een absolute noodzaak om interetnische spanningen te vermijden en om cohesie te bevorderen. Het is nodig om burgers middelen aan te reiken waarmee ze productief om kunnen gaan met diepgevoelde onzekerheden, en die hen helpen om als individu en burger van deze samenleving effectief te functioneren. Indien politieke en maatschappelijke leiders (sociale) veiligheid kunnen waarborgen en in staat zijn om gevoelens van onderlinge concurrentie weg te nemen door burgers perspectief te bieden op werk, sociale contacten, adequaat onderwijs en een goede woonomgeving, dan kan etnische distantie verminderd worden.

Persoonlijke contacten tussen allochtonen en autochtonen blijken onderlinge weerstanden te verminderen en tot meer begrip voor elkaar te leiden. Daarom is het van belang een diepte-investering te plegen in wijken waar herstructurering noodzakelijk is. Er moet aandacht worden besteed aan het opbouwen en managen van een sociale structuur die ook prettig en

aangenaam is voor burgers die moeite hebben mee te komen met de snelle en dynamische ontwikkelingen in de samenleving.

Leiderschap

Bij het plegen van sociale diepte-investeringen gaat het niet om herinvoering van het aloude club- en buurthuiswerk, maar om het ontwikkelen van een maatgevoerd en specifiek buurtwerk, gericht op de gevoelens en opvattingen van de ‘bedreigde burger’. Dat is dringend gewenst; de overheid heeft de afgelopen jaren op het maatschappelijke middenveld zodanig bezuinigd, dat er nauwelijks nog structuren zijn die mensen democratisch burgerschap kunnen aanleren.

Zowel autochtone als allochtone leiders moeten het voortouw nemen in het debat over de toekomst van hun eigen stad en over het dichten van de kloof tussen stedelijke bevolkingsgroepen. Zij moeten volop het maatschappelijk debat gestalte geven en laten zien waar ze voor staan en welke idealen zij voor ogen hebben. Ontwikkeling van de multiculturele samenleving is alleen mogelijk als een open en breed maatschappelijk debat wordt gevoerd. Een debat niet bedoeld om de confrontatie te zoeken, maar om een bijdrage te leveren aan het oplossen van problemen.

Integratie en integratiebeleid kunnen niet alleen stoelen op kleur. De etnische achtergrond van burgers is de afgelopen jaren teveel gezien als dé bepalende factor voor achterstand en voor het gebrek aan emancipatievermogen en maatschappelijke participatie. Daardoor is er te weinig aandacht geweest voor het ‘klassenaspect’, voor de armoedekant van het integratieprobleem. Het integratiebeleid van de overheid kan belangrijke bouwstenen leveren voor:

- het burger **mogen** zijn (rechtsstaat),
- het burger **kunnen** zijn (burgerschap) en
- het burger **willen** zijn (sociale cohesie).

Dat kan door het scheppen van de voorwaarden voor een goede inburgering van migranten, door het voorkomen en bestrijden van discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt, op school en in wijken, en door het verbeteren van de schoolcarrières van allochtone burgers.

2. Onderwijs

Meedoen aan de Nederlandse samenleving begint in het onderwijs. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling noemt onderwijs zelfs ‘het allerbelangrijkste aangrijpingspunt’. *“Op de langere termijn blijft het onderwijs het allerbelangrijkste aangrijpingspunt voor verbinden, zelfs wanneer dat onderwijs is gesegregeerd. Verschillende onderzoeken hebben duidelijk laten zien dat het opleidingsniveau de belangrijkste bepalende factor is voor integratie.”*¹ Onderwijs is voor gemeenten dan ook een belangrijke component van het lokale integratiebeleid.

Gemeenten kunnen op basis van de huidige bestuurlijke, juridische en beleidsmatige verantwoordelijkheid nog steeds een betekenisvolle inbreng hebben bij het verbeteren van onderwijskansen van kinderen met leermoeilijkheden en taalachterstand. Weliswaar komt er een aantal wijzigingen rond de inzet van het onderwijsachterstandenbudget vanaf 1 augustus 2006, maar er is nog steeds genoeg ruimte voor gemeenten om hun lokale beleid zodanig in te richten dat er voldoende aandacht, financiële middelen en bestuurlijke inbreng zijn voor verbetering van onderwijskansen. Naar verwachting zullen de beleidsdoelstellingen van het huidige kabinet - in casu burgerschapvorming, voorkomen van schooluitval, een hogere deelname aan vroeg- en voorschoolse educatie (VVE), een beter taalonderwijs en een effectieve doorstroom naar havo/vwo - de komende jaren worden voortgezet.

Beleidsaanbevelingen

- **Voor- en vroegschoolse educatie.** Wees als gemeente actief op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Inspanningen op dit punt kunnen verder opgevoerd worden, bijvoorbeeld VVE voor alle achterstandskinderen (doelstelling: een 100 %-bereik van VVE).
- **Schooluitval en schoolverzuim.** Eén van de grootste struikelblokken voor de onderwijsontwikkeling van kansarme jongeren is schooluitval. Inzet van leerlingbegeleiders, betere monitoring, afspraken rond de stage- en beroepspraktijkvormingsplaatsen, betere leerlingvolgsystemen en effectieve loopbaanbegeleiding (studie- en beroepskeuze) zijn instrumenten die ingezet kunnen worden.

¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland*, Advies nr. 35, Den Haag, 2005.

- **Onderwijssegregatie.** Twee aandachtspunten zijn onderdeel van de zogenaamde lokale educatieve agenda: onderwijssegregatie en onderwijsachterstanden. Gemeenten kunnen met financiële prikkels en stimulansen invloed uitoefenen op deze agendapunten.
- **Brede scholen.** Binnen het concept van de Brede School is voldoende ruimte voor gemeenten om onderwerpen te agenderen die van belang zijn voor bijvoorbeeld betere huiswerkbegeleiding, verruiming van leertijd voor kinderen met achterstand en het opzetten van mentoring- en coachingsprojecten.
- **Lokaal jeugdbeleid.** Gemeenten kunnen met scholen afspraken maken over de mogelijkheid en toegankelijkheid van onderwijsaanbod voor kinderen met motivatieproblemen, bijvoorbeeld over het functioneren van *rebound*voorzieningen.
- **Ouderbetrokkenheid (1).** Zowel gemeenten als scholen hebben ouders nodig om schooluitval tegen te gaan, de motivatie van kinderen te versterken en de veiligheid op school te verbeteren. Het oprichten van een lokaal Platform Allochtone Ouders kan een goed instrument zijn om de betrokkenheid van ouders te bevorderen.
- **Ouderbetrokkenheid (2).** Vergroot de zichtbaarheid van allochtonen door hen te stimuleren in schoolbesturen, medezeggenschapsraden en ouderraden zitting te nemen.
- **Bouwbeleid (1).** Ontwikkel bewust segregatiedoorbrekend bouwbeleid en verbeter randvoorwaarden, opdat zwarte scholen ook aantrekkelijk zijn voor witte leerlingen (multifunctioneel gebouw, maar ook naschoolse opvang, Brede School concepten enzovoorts).
- **Bouwbeleid (2).** Bevorder, onder meer via het bouwbeleid, dat allochtone en autochtone leerlingen op regelmatige basis elkaars scholen bezoeken, bijvoorbeeld doordat op de ene school (uitstekende) faciliteiten voor gymnastiek en op de andere school faciliteiten voor handvaardigheid of techniek aanwezig zijn. Hierdoor ontstaat langs natuurlijke weg uitwisseling en sociaal verkeer.

3. Werk

Werk biedt eigenlijk alle ingrediënten voor integratie. Door middel van werk verschaffen mensen zich een inkomen, maken zij zich vertrouwd met de normen, waarden, impliciete regels en cultuur van hun werkomgeving, kunnen zij zich als individu ontplooiën en verwerven zij zich een maatschappelijke positie. Deelname aan het arbeidsproces dient daarnaast ook een maatschappelijk en economisch belang.

Onderzoek laat zien dat de marktwerking in het nadeel uitvalt van allochtone werkzoekenden. Er zijn maatregelen van overheidswege nodig om de *mismatch* tussen vraag en aanbod tegen te gaan. Die maatregelen dienen zich te richten op het onderzoeken en in kaart brengen van de bestaande problemen, op het bevorderen van de competenties en het begeleiden van allochtone werkzoekenden, op het beïnvloeden van de beeldvorming van werkgevers en op het toegankelijk maken van arbeidsorganisaties.

Beleidsaanbevelingen

- **Betere match van vraag en aanbod.** Onderzoek wat de personeelsbehoeften van werkgevers zijn en om welke reden die niet worden vervuld. Kortom, welk werk blijft bij welke organisaties om welke redenen liggen? Formuleer samen met de werkgevers op basis van deze uitkomsten maatregelen die kunnen leiden tot een doeltreffender afstemming van vraag en aanbod. Denk bijvoorbeeld aan een (twee)jaarlijkse actiedag die als doelstelling heeft dat er concrete afspraken (*matches*) gemaakt worden door betrokken partijen. Het is raadzaam dat Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), opleidingen, bedrijfsleven (MKB, VNO/CNV) en gemeenten gezamenlijk een dergelijke actiedag dragen en organiseren.
- **Streefcijfers.** Formuleer als gemeente in het collegeprogramma een streefcijfer voor het aantal jaarlijks te plaatsen (allochtone) jongeren in jeugdbanen.
- **Promotieteams.** Zet als gemeenten promotieteams van allochtone jongeren op die werkgevers moeten verleiden en aansporen om banen aan te bieden. Spoor jongeren aan om zich in te schrijven bij het CWI. Als jongeren zonder (voldoende) opleiding al te lang buiten het onderwijs- en/of arbeidsproces komen te staan, is de kans groot dat zij in de problemen komen of problemen veroorzaken.

- **Stage- en leerwerkplaatsen.** Breng het tekort aan stage- en leerwerkplaatsen systematisch in kaart. Doe dit specifiek, en zorg ervoor dat alle instanties (opleidingsinstituten, werkgevers, gemeentelijke organisaties enzovoorts) ‘namen en rugnummers’ kunnen uitdelen.
- **Recht op stage.** Bepleit, al dan niet in gemeen overleg en initiatief (VNG), dat een recht op een stage en/of leerwerktraject wordt geïntroduceerd. Maak een koppeling met de plicht tot leren: wie de leerplicht conform heeft vervuld, weet zich dan vervolgens verzekerd van een recht op een stage. Expliciteer de zorgplicht van scholen.
- **Gemeente als werkgever.** De gemeentelijke organisatie is zelf ook werkgever. Treedt vanuit die verantwoordelijkheid leidend op en geef het goede voorbeeld door jaarlijks een vast aantal (allochtone) jongeren in (jeugd)banen te plaatsen. Durf een streefcijfer te noemen, bijvoorbeeld uitgedrukt in een percentage van het aantal medewerkers van de gemeentelijke organisatie.
- **‘Werk met behoud van een uitkering’.** Benut maximaal de ruimte voor ‘werk met behoud van een uitkering’. Monitor de voortgang en communiceer hierover.
- **Subsidies voor werkgevers.** Er bestaan de nodige arrangementen voor werkgevers. Breng deze duidelijk en structureel onder hun aandacht. Ook hier geldt: communiceer daarover, aansprekend en duidelijk. Werkgevers willen wel, maar hebben niet de tijd om ‘dat allemaal uit te zoeken’.
- **Jongeren buiten de boot.** Formuleer beleid gericht op de groep jongeren die niet werkt, niet op school zit en niet staat ingeschreven bij het CWI. Inventariseer deze groep en onderzoek de leefstijl van de betrokken jongeren. Stel in gezamenlijk overleg met henzelf een aanbod samen voor organisaties bedoeld om de oriëntatie van deze jongeren op de arbeidssfeer te versterken.
- **Uitzendbureaus.** Onderzoek op structurele wijze de betrokkenheid van uitzendbureaus als functioneel en deskundig intermediair in de diverse trajecten van school naar werk. Vanuit zijn kernopdracht, bemiddeling van arbeidskrachten, heeft deze sector een direct belang bij het goed functioneren van deze trajecten.
- **Bestaande initiatieven.** Sluit aan bij bestaande initiatieven en projecten, bijvoorbeeld die van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, die zich richt op jongeren tot 23 jaar. Om gemeenten te inspireren heeft de Taskforce recent een boekje uitgebracht onder de titel *Acht slimme ideeën voor de aanpak van jeugdwerkloosheid*. Denk ook aan het initiatief *Arbeidsmarktpaspoort*, een paspoort waarin de kwaliteiten en de persoonlijke ontwikke-

ling van een werkzoekende worden bijgehouden, en die hij gebruikt op zijn zoektocht naar werk. Werkgevers kunnen daarop zien welke werkervaring en opleiding(en) iemand heeft. Op de site Arbeidsmarktpaspoort kunnen zij zoeken naar een kandidaat voor een leerwerkplek of vacature. Zie ook het zogeheten O&O-jeugdmodel, een initiatief van de Taskforce Jeugdwerkloosheid om werkgevers in aanmerking te laten komen voor een no-riskpolis. Voorwaarde is dat de werkgever een jeugdwerkloze een leerwerktraject aanbiedt. Het O&O-jeugdmodel is een samenwerkingsverband tussen gemeenten en de Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen, waarbij de kosten van een leerwerkplek worden gedeeld.

- **Bestrijding van discriminatie.** Bestrijd discriminatie actief vanuit de opvatting dat ongelijke behandeling van allochtone werkzoekenden in het nadeel is van het bedrijf en van de Nederlandse economie. Werkgevers die nu niet investeren in allochtone jongeren, ondermijnen hun concurrentiepositie en lopen een achterstand op. Inzetten derhalve op een actie 'capaciteit doet kleur verbleken'. Voor een groot deel gaat het hier om het stimuleren van bewustwording en het aanreiken van nieuwe beelden.
- **Maatschappelijke verantwoordelijkheid.** Ondernemingen en organisaties kunnen ook direct worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. In dit geval wordt aangesloten bij de al langer lopende beweging Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Stimuleer bijvoorbeeld ondernemingen in gemeente en randgemeenten tot het opzetten van een netwerk van 'sociaal verantwoordelijke bedrijven', dat jongeren begeleidt en coacht die moeite hebben met het vinden van de weg naar en op de arbeidsmarkt. Managers zouden de taak op zich moeten nemen om als mentor een of meer jongeren te begeleiden in zaken als presentatie, solliciteren, opbouw van een netwerk, sociale vaardigheden, het schrijven van een zakelijke brief, et cetera.
- **Ondernemerschap.** Ondernemen zit veel allochtonen in het bloed. Uit het in februari 2006 gepubliceerde rapport *Jongeren leven in Amsterdam-West* komt naar voren dat werkzaamheden vaak op vrijwillige basis worden uitgevoerd: kappersdiensten, catering, licht administratief werk en dergelijke. Het verdient aanbeveling om de omvang van deze groep te inventariseren en te bezien in hoeverre sprake kan zijn van conversie van de informele naar de formele sector, opdat allochtonen een bestaan als ondernemer kunnen opbouwen. Samenwerking met bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel is hierbij denkbaar.

- **Sectorbeleid.** Tot slot verdient het aanbeveling om te beoordelen in hoeverre sectorbeleid kan bijdragen aan de arbeidsparticipatie van (allochtone) minderheden. Blijkens SCP-gegevens zijn steeds meer allochtone ondernemers werkzaam in de zakelijke dienstverlening. In vergelijking met autochtone ondernemers zijn de niet-westerse allochtone ondernemers vaker actief in de horeca, de detailhandel en de groothandel. Branches waarin een toenemend aantal allochtone ondernemers actief is, zijn de bouw, vervoer en communicatie, en overige zakelijke dienstverlening.

4. Participatie en zorg (WMO)

De al enige jaren in voorbereiding zijnde invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) heeft in gemeenteland tot veel beweging geleid. En daar zijn goede redenen voor. Tegen de achtergrond van de komende vergrijzing krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor het creëren van een betaalbaar stelsel van maatschappelijke ondersteuning (diensten en voorzieningen op het gebied van wonen, welzijn en zorg). Dat stelsel moet ervoor zorgen dat iedereen in de samenleving – ook mensen/ouderen met beperkingen – op een fatsoenlijke manier kan meedoen. Om deze verantwoordelijkheid hebben gemeenten zelf jarenlang gevraagd. Maar omdat er sprake is van een volledige decentralisatie, krijgen gemeenten ook een deel van het financiële risico van de vergrijzing op hun bord. Aan gemeenten is dus de moeilijke taak om hun vaak hoge inhoudelijke ambities te realiseren op een speelveld dat niet vrij van risico's is.

Voordat de wet formeel is vastgesteld, zijn gemeenten dan ook al volop bezig met de voorbereidingen voor de uitvoering van de WMO. Er wordt intensief overlegd en er worden plannen gemaakt; steeds meer gemeenteraden stellen visiedocumenten vast, ambtelijk worden tijd en middelen vrijgemaakt om de invoering voor te bereiden, en ook de communicatie met burgers - met name organisaties van zorgvragers - wordt steeds intensiever.

WMO en integratie

Omdat 'meedoen' de koepeldoelstelling van de WMO is, zal de wet van groot belang zijn voor het lokale integratiebeleid van gemeenten. De WMO vervangt bovendien de welzijnswet, die op dit moment het wettelijke kader vormt voor een groot deel van de lokale integratie-inspanningen.

De WMO biedt naar het oordeel van FORUM kansen voor het integratiebeleid. Met name wanneer de WMO in samenhang wordt gezien met de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de nieuwe Wet Inburgering (WI), wordt duidelijk dat de WMO gemeenten een enorme impuls geeft om te komen tot een op maat gesneden lokaal beleid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de WMO als concreet instrumentarium op het gebied van integratie weinig nieuws brengt ten opzichte van de welzijnswet. Het gaat er meer om dat de WMO de

gemeente stimuleert om goed te kijken naar de samenhang en het lokale maatwerk in de integrale sociale pijler.

Op veel terreinen van het maatschappelijk leven hebben allochtonen nog aanzienlijke achterstanden, zodat de uitgangssituatie voor participatie feitelijk niet gelijk is. Zo hebben allochtonen weliswaar méér problemen waar het ‘meedoen’ betreft, maar beschikken ze ook over minder vaardigheden en hulpbronnen om hieraan zélf wat te doen. Ook in de ‘tweede ring’ is het beeld niet rooskleurig. Hoewel er onder allochtonen zeer veel mantelzorg wordt verleend, is er maar heel weinig ondersteuning beschikbaar. Het gevolg is dat er meer en meer signalen komen dat problemen zich opstapelen.

Wat het vrijwilligerswerk betreft, staan de zaken er nog slechter voor. Allochtonen zijn ondervetegenwoordigd in de reguliere organisaties die vrijwilligerswerk verrichten, en het beleid dat zich hierop richt, heeft vooralsnog onvoldoende vruchten afgeworpen. De kloof tussen “witte” vrijwilligersorganisaties aan de ene kant en de allochtone doelgroep en hun informele vrijwilligersorganisaties aan de andere kant is bovendien erg groot. In hoeverre zullen allochtonen praktisch in staat zijn om gebruik te maken van de diensten binnen een systeem van zelfredzaamheid, keuzevrijheid, eigen bijdragen en marktwerking, dat ook bij gemeenten hoog in het vaandel staat? Dit is een vraag die gesteld moet worden. Niet om te tornen aan de filosofie achter de WMO, maar om randvoorwaarden te scheppen opdat deze filosofie verwezenlijkt kan worden en ook ten rechte komt voor deze doelgroep.

Beleidsaanbevelingen

- **Koppel WI en WMO.** Een gemeente hoeft zich niet alleen te richten op werklozen, maar kan zich ook op opvoeders en ouderen richten, door bijvoorbeeld in het kader van de WMO een taalaanbod met betrekking tot emancipatie en sociale participatie te organiseren dat niet onder het strenge regime van de WI (niveau 2) valt.
- **Integratiegerichte invulling van onderdeel 4 van de compensatieplicht.**
De compensatieplicht schrijft gemeenten voor dat deze mensen gecompenseerd moeten worden voor hun beperkingen op onder andere het terrein ‘ontmoeten van medemensen en het aangaan van sociale verbanden’. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bijvoorbeeld ook een slechte beheersing van de Nederlandse taal als een beperking te zien. Daardoor ontstaat op lokaal niveau een min of meer individueel recht van burgers om aanspraak te

maken op ondersteuning bij het leggen en onderhouden van contacten met anderen. Vanuit het perspectief van integratie zijn dan met name contacten tussen allochtonen en autochtonen interessant. Een verbinding met de nieuwe Wet Inburgering ligt hier duidelijk voor de hand.

- **Betrek allochtone organisaties actief bij beleid.** Met name de patiënten- en consumentenorganisaties zijn lokaal belangrijke partijen om per prestatieveld te betrekken bij de vorming en toetsing van beleid. Binnen die organisaties zijn allochtonen vaak minder goed vertegenwoordigd. Door bewust de belangenorganisaties van allochtonen te bij het proces van beleidsvorming en –uitvoering te betrekken, kan een gemeente ervoor zorgen dat de stem van de allochtone zorgvragers beter gehoord wordt.
- **Expertise inschakelen.** De groeiende omvang van het aantal oudere allochtonen en de specifieke problemen bij deze groep vragen om een expertise die vaak niet in de gemeente en bij de lokale uitvoerders aanwezig is. Voor een gemeente is het aan te bevelen die expertise in te zetten, bijvoorbeeld via FORUM.
- **Ontwikkel producten.** Met de invoering van de WMO zal er in gemeenten een ‘markt’ ontstaan voor allerlei organisaties die iets kunnen betekenen op één van de prestatievelden van de WMO. Met name de prestatievelden 3, 4, 5 en 6 (zorgvragers) zullen daarbij in de aandacht staan. Allochtone organisaties kunnen op deze terreinen producten ontwikkelen (bijvoorbeeld voorlichting, cliëntondersteuning, maar wellicht ook dienstenpakketten) en deze aan de gemeente ‘verkopen’.
- **Loketfunctie.** Uitgangspunt van de WMO is de zelfredzame burger. Het zou goed zijn als gemeenten aandacht geven aan de specifieke zorgvraag van allochtonen met beperkingen. Daarbij kan gedacht worden aan extra inzet van ouderenadviseurs voor allochtone ouderen, het betrekken van allochtone organisaties bij de loketontwikkeling, het besteden van aandacht aan het verbeteren van de toegankelijkheid van het loket voor allochtone ouderen, het verschaffen van meertalige informatie, enzovoorts.
- **Aanbesteden bij meerdere zorgaanbieders.** Een belangrijk onderdeel van de WMO is de invoering van de huishoudelijke zorg. Traditioneel wordt dit gedaan door de thuiszorginstellingen. Door de komst van de WMO kan een gemeente meer concurrentie op dit onderdeel organiseren door meerdere aanbieders te werven. Zo kan bij de aanbesteding rekening worden gehouden met de vraag of instellingen ervaring hebben met de doelgroep allochtonen, of er kan zelfs aanbesteding plaatsvinden bij een zorgaanbieder die gespecialiseerd is in deze doelgroep.

- **Sociaal bestek bij aanbesteding.** Een nieuw onderdeel van de WMO is de huishoudelijke verzorging. Deze zal veelal via een Europese aanbestedingsprocedure verlopen. Indien de gemeente hecht aan een uitvoering waarbij aandacht wordt gegeven aan de diversiteit van haar burgers, kan zij kiezen voor opname van een sociale paragraaf in het bestek voor de aanbesteding. In het bestek kan bijvoorbeeld worden gevraagd naar de ervaring die een organisatie heeft met allochtone zorgvragers, naar bewezen investering in interculturalisatie, naar het percentage allochtonen in het personeelsbestand en naar de bereidheid tot extra inzet voor allochtone zorgvragers.
- **Zorgvragerondersteuning.** Gemeenten kunnen een actieve rol spelen door bijvoorbeeld trainingen of voorlichting te laten aanbieden. Daarin zouden allochtone zelforganisaties een rol kunnen spelen, gevoed en ondersteund door landelijke expertisecentra.
- **Lokaal maatwerk in cliëntondersteuning.** Gemeenten staan voor de wettelijke opgave om te voorzien in cliëntondersteuning met betrekking tot de doelgroep van de WMO. Daarmee krijgen gemeenten de uitgelezen mogelijkheid om grootschalig te investeren in allerlei vormen van vrijwillige en (para)professionele ondersteuning van allochtonen. Omdat veel bewezen effectieve vormen van ondersteuning van allochtonen nu juist in de vrijwillige en paraprofessionele sfeer liggen, doet zich hier een win-win situatie voor. De gemeente kan enerzijds bezuinigen op de professionele ondersteuning, terwijl tegelijkertijd de positie van vrijwilligers en bijvoorbeeld buurtmoeders en gezondheidsvoorlichters kan worden versterkt. Gemeenten zouden gebruik kunnen maken van de allochtone infrastructuur om dit te realiseren. Een andere optie is om ook voor cliëntondersteuning nadrukkelijk met een persoonsgebonden budget (PGB) te werken. Daarmee kunnen allochtone zorgvragers (in de brede zin van het woord) dan zelf hun ondersteuning inkopen.
- **Persoonlijke dienstverlening als arbeidsmarkt.** Een tweede belangrijke kans ligt in het bestempelen van de groeiende markt persoonlijke dienstverlening als een belangrijke mogelijkheid voor werkgelegenheid van allochtonen, met name vrouwen. Gedacht kan worden aan ‘het Amerikaanse model van integratie’; in de VS zijn immigranten vaak als huishoudelijke hulp bij een autochtoon gezin in dienst. Hierdoor wordt enerzijds voorzien in inkomen, en wordt anderzijds de culturele integratie bevorderd dank zij intensief onderling contact.

Bijlage FORUM/Servicecentrum Integratie

Het Servicecentrum Integratie van FORUM geeft aan lokale bestuurders en beleidsambtenaren informatie, advies en begeleiding ter realisering en verbetering van (een breed gedragen) lokaal integratiebeleid.

Het Servicecentrum Integratie is een bovenlokale voorziening, waar:

- expertise en ervaring voorhanden zijn, die niet beschikbaar zijn bij een afzonderlijke gemeente;
- ervaringen en *good practices* uit verschillende gemeenten bijeen worden gebracht en ten dienste kunnen worden gesteld aan afzonderlijke gemeenten;
- methodieken van FORUM met betrekking tot integratiebeleid (zodanig op maat gesneden) beschikbaar zijn;
- beleidsdoelstellingen en -initiatieven van bovenlokaal niveau (provinciaal, rijk, internationaal) worden vertaald naar concrete beleidsacties op lokaal niveau;
- gemeentelijke beleidsambtenaren individuele advisering en begeleiding kunnen krijgen;
- signalen uit de lokale praktijk op onafhankelijke wijze worden vertaald naar het Rijk.

Onafhankelijk en vraaggericht

Het Servicecentrum Integratie werkt onafhankelijk en vraaggericht. Dit houdt in dat de wensen en behoeften van gemeenten leidend zijn voor het producten- en dienstenaanbod. Immers, het bestaansrecht van het Servicecentrum Integratie ligt in zijn dienstverlening aan gemeenten. Daarom zullen de activiteiten van het Servicecentrum Integratie regelmatig worden geëvalueerd en bijgesteld op basis van klanttevredenheidsonderzoeken en gesprekken met gemeenten.

Schakel tussen beleid en praktijk en landelijke en lokale overheid

Het Servicecentrum Integratie vormt zowel een schakel tussen het beleids- en praktijkveld als tussen het Rijksbeleid en het lokale integratiebeleid. Het neemt geen positie in in de verhouding tussen Rijk en lokale overheden. Het Servicecentrum Integratie is geen agentschap van het ministerie van Justitie, noch is het behartiger van gemeentelijke belangen richting de Rijksoverheid. Wel ondersteunt het gemeenten bij het uitvoeren van integratiebeleid dat door het Rijk aan gemeenten is opgedragen en voert het het ministerie van Justitie met signalen en inzichten opgedaan in de lokale praktijk.

Laagdrempelig

Het Servicecentrum Integratie werkt laagdrempelig. De basisdienstverlening is voor gemeenten kosteloos af te nemen. Hierbij richt het Servicecentrum Integratie zich in eerste instantie op de bestuurders en beleidsambtenaren van de G30. Voor aanvullende dienstverlening (begeleiding bij de uitvoering van adviezen) schakelt het Servicecentrum Integratie deskundigen van FORUM of daarbuiten in. Deze aanvullende dienstverlening dient door gemeenten zelf bekostigd te worden.

Daarnaast biedt het Servicecentrum Integratie aan gemeenten gerichte ondersteuning bij specifieke projecten, zoals bij de invoering van landelijke beleidsinstrumenten in opdracht van een ministerie. Vanzelfsprekend vindt deze ondersteuning plaats op basis van de behoefte van gemeenten.

Deskundigheid op inhoud en proces

Uitgangspunt voor de werkwijze van het Servicecentrum Integratie is dat het gemeenten ondersteunt in zowel inhoudelijk als procesmatig opzicht. De visie van het Servicecentrum Integratie is dat voor een optimale dienstverlening inhoud en proces gecombineerd dienen te worden. Dit betekent dat het Servicecentrum Integratie inhoudelijke kennis die binnen en ook buiten FORUM op het gebied van integratiebeleid ontwikkeld is, van deskundig commentaar en analyses voorziet en verspreidt. De adviseurs van het Servicecentrum Integratie beschikken over proceskennis en –vaardigheden om deze inhoudelijke kennis op klantgerichte wijze over te dragen aan gemeenten en hen te adviseren in alle fases van het beleidsproces; van het ontwikkelen van een beleidsvisie tot en met de herijking van het lokale integratiebeleid.

Inhoudelijke focus

Inhoudelijk sluit het Servicecentrum Integratie aan op de landelijk geformuleerde speerpunten van het integratiebeleid; te weten *toerusting*, *toenadering* en *toegankelijkheid*. *Toerusting* betreft het vergroten van kennis en vaardigheden waardoor de doelgroep beter toegerust wordt voor participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. *Toenadering* betreft het bevorderen van contacten tussen autochtonen en allochtonen en het vergroten van de verantwoordelijkheid voor het leefklimaat in de wijk. *Toegankelijkheid*, ten slotte, betreft het stimuleren van participatie op elk niveau in politiek bestuurlijk verband, het verenigingsleven en maatschappelijke organisaties.

Individuele en collectieve ondersteuning

De dienstverlening van het Servicecentrum Integratie bestaat zowel uit individuele (vis-à-vis) advisering en begeleiding via een helpdesk, als uit collectieve ondersteuning in de vorm van kennisateliers en *masterclasses* voor gemeentelijke beleidsambtenaren over bepaalde onderwerpen. Om lokale beleidsambtenaren ook onderling met elkaar in contact te brengen biedt het Servicecentrum Integratie een Extranet aan (een beveiligde en beschermde internetomgeving), waarop gemeenteambtenaren elkaar vragen kunnen stellen en informatie kunnen uitwisselen. Het Extranet stelt ook methodieken en instrumenten beschikbaar voor het lokale integratiebeleid. Aangezien in de visie van het Servicecentrum Integratie digitale kennisoverdracht alleen werkt als er ook persoonlijke ontmoetingen aan verbonden zijn, zal het Servicecentrum Integratie met enige regelmaat netwerkbijeenkomsten organiseren voor de deelnemers aan het Extranet.

Klantgroepen

Het Servicecentrum Integratie richt zich op de beleidsambtenaren (integratie, minderheden, grote stedenbeleid, welzijn, (gezondheids-)zorg, onderwijs, jongeren) en bestuurders van de G30 en de stadsregio's. Afhankelijk van de vraag en beschikbare bekostiging zal het Servicecentrum Integratie daarnaast ook openstaan voor de overige (regio) gemeenten en lokale voorzieningen, zoals welzijnsorganisaties, scholen, instellingen in de gezondheidszorg.

Ministeries

Het landelijk integratiebeleid valt onder de primaire verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. FORUM en daarmee het Servicecentrum Integratie worden hoofdzakelijk door dit ministerie gefinancierd. Daarnaast ontvangt FORUM projectsubsidies van diverse ministeries voor activiteiten, die (deels) door het Servicecentrum Integratie kunnen worden uitgevoerd. Het Servicecentrum Integratie maakt bij verzoeken vanuit ministeries over te verrichten werkzaamheden heldere afspraken over de aard en reikwijdte van de opdracht.

Het Servicecentrum Integratie heeft als bijzondere taak zijn onafhankelijkheid (ook naar ministeries toe) te bewaken. ministerie.

Bijlage *Contactpersonen FORUM*

- Servicecentrum Integratiebeleid: dhr. R. Ramcharan
- Programma Jeugd en Veiligheid: dhr. R. Witte
- Programma Religie en Identiteitsontwikkeling: dhr. H. El Madkouri
- Programma Sociale Cohesie: dhr. C. Veldhuysen
- Programma Onderwijs en Inburgering: dhr. H. Roodenburg
- Programma Immigratie en Juridisch Burgerschap: mevr. J. de Poorte

FORUM,
Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Kanaalweg 86
Postbus 201
3500 AE Utrecht
Telefoon (030)297 43 21
Fax (030) 296 00 50
www.forum.nl