

Tweede uitgave

Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders

Directoraat-generaal
Justitie, vrijheid en veiligheid



Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders

Tweede uitgave, mei 2007



Dit handboek is geschreven door Jan Niessen en Yongmi Schibel van de Migratiebeleidsgroep namens de Europese Commissie (Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid).

Het kan worden gedownload van de website van de Europese Commissie op http://ec.europa.eu/justice_home/.

ISBN 978-92-79-03337-7

© Europese Gemeenschappen, 2007
Reproductie is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

© Fotografie en ontwerp: Ruben Timman/www.nowords.nl

Printed in Italy

GEDRUKT OP CHLOORVRIJ GEBLEEKT PAPIER

Inhoud

Voorwoord	4
Inleiding	6
<hr/>	
Hoofdstuk 1 — Mainstreaming van integratie van immigranten	13
1.1. Overheid	15
1.2. Dienstverleners	20
1.3. Non-gouvernementele organisaties	26
Conclusies	28
<hr/>	
Hoofdstuk 2 — Huisvesting in een stedelijke omgeving	31
2.1. Verruiming van de huisvestingskeuze voor immigranten	32
2.2. Integratie in de stedelijke omgeving	36
2.3. Uitwisseling van goede methoden van aanpak voor huisvesting	44
Conclusies	46
<hr/>	
Hoofdstuk 3 — Economische integratie	49
3.1. Van toelating tot arbeidsmarktintegratie: afstemming van vraag en aanbod	50
3.2. Vaardigheden en kwalificaties	53
3.3. Antidiscriminatie en diversiteit	59
3.4. Ondernemerschap onder immigranten	64
Conclusies	67
<hr/>	
Hoofdstuk 4 — Governance op het gebied van integratie	69
4.1. Lokale integratiestructuren	70
4.2. Integratiebeleid plannen en evalueren	76
4.3. Middelenbeheer	80
Conclusies	87
Bijlage I — Beleid op basis van de praktijk — de praktijk vertaald in beleid	89
Bijlage II — Nationale contactpunten voor integratie	93



Voorwoord

Ik ben ervan overtuigd dat dit handboek een bron van inspiratie en nieuwe ideeën zal zijn voor iedereen die te maken heeft met de problemen en de kansen waarmee immigratie gepaard gaat. Het eerste handboek over integratie werd bij zijn verschijning in november 2004 zowel door praktijkmensen als door beleidsmakers enthousiast ontvangen. De eerste editie werd in de gehele EU verspreid en uit de reacties bleek dat het handboek voorzag in een grote behoefte aan uitwisseling van informatie en goede methoden op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Het is een van de belangrijkste componenten geworden van het gemeenschappelijk Europees kader voor integratie, dat is gebaseerd op de gemeenschappelijke basisbeginselen inzake integratie die zijn vastgesteld door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, eveneens in november 2004.

Deze tweede editie van het handboek is samengesteld in samenwerking met het netwerk van nationale contactpunten voor integratie en heeft betrekking op huisvesting en economische integratie, twee factoren die van essentieel belang zijn, willen immigranten zich welkom kunnen voelen en met hun kennis en vaardigheden kunnen bijdragen aan economische groei en ontwikkeling in de EU. Dit handboek gaat ook in op het belang van mainstreaming voor het succes van het integratiebeleid. Dialoog en betrokkenheid kunnen ertoe bijdragen dat migranten en Europese burgers elkaar beter leren kennen, waardoor het wantrouwen dat zo belemmerend werkt, verdwijnt. Daarom moeten we de structuren en mechanismen die worden gebruikt door de verschillende partijen die bij integratie zijn betrokken, met name op lokaal niveau, coördineren. We hebben de financiële middelen ervoor: na raadpleging van het Europees Parlement heeft de Raad mijn voorstel voor een substantieel, specifiek Integratiefonds goedgekeurd (825 miljoen euro voor 2007-2013).

De rol van de lokale betrokkenen, in het bijzonder in de steden, kan nauwelijks worden overschat. Op het lokale niveau doen zich momenteel radicale veranderingen voor: de steden in Europa groeien en de stadsbevolking wordt steeds diverser nu vanuit de hele wereld mensen hier naartoe komen om het werk te doen dat niet door onze vergrijzende beroepsbevolking kan worden gedaan. Het stadsbestuur staat het dichtst bij de burgers en kan volgens het subsidiariteitsbeginsel het best snel en doeltreffend met beleidsmaatregelen reageren op ontwikkelingen. Daarom heb ik in oktober 2006 het nieuwe initiatief „Integrating Cities” gelanceerd met een conferentie in Rotterdam met burgemeester als gastheer, waar een overzicht werd gegeven van Europees beleid en lokale werkwijzen. De Commissie huldigt al heel lang het standpunt dat de integratie beter verloopt als onderdanen van derde landen alle kansen krijgen om deel te nemen aan de maatschappij.

Integratie kan ingewikkeld zijn, zowel voor de gastlanden als voor degenen die momenteel als immigrant naar Europa komen. Het uitwisselen van ideeën en succesvolle oplossingen is daarom van essentieel belang. Ik hoop dat dit handboek, net als de vorige uitgave, als kernonderdeel van het Europese kader ons zal helpen de oplossingen te vinden die nodig zijn om sociale cohesie tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat alle leden van de samenleving actief deelnemen aan de maatschappij.



A handwritten signature in blue ink, reading 'Franco Frattini' in a cursive style.

Franco Frattini
Vice-voorzitter
Europese Commissie

Brussel, mei 2007



Inleiding

Het *Handboek over integratie* bevat goede methoden van aanpak en lering die is getrokken uit de ervaringen van beleidsmakers en uitvoerders uit geheel Europa. Aan de hand van concrete voorbeelden op de verschillende gebieden waarop de integratie van immigranten zich afspeelt wordt in dit handboek een breder beleidsproces behandeld dat betrekking heeft op integratie in de Europese Unie (EU), met name de ontwikkeling van het Europese kader voor integratie.

Het handboek: samenwerking van betrokkenen en uitwisseling

Het handboek is samengesteld door de Migration Policy Group, een onafhankelijk adviesorgaan van de Europese Commissie, in nauwe samenwerking met de nationale contactpunten voor integratie en is mede tot stand gekomen op grond van de resultaten van technische seminars onder het voorzitterschap van ministeries die verantwoordelijk zijn voor integratie in de diverse lidstaten.

De agenda's van de seminars worden geformuleerd door de lidstaat waar het seminar plaatsvindt in samenwerking met het adviesorgaan en de Europese Commissie. De nationale contactpunten kunnen geschikte sprekers voor de workshops voordragen en met voorbeelden van goede methoden van aanpak komen die in de workshops zullen worden gepresenteerd. Daarnaast selecteren zij voor elk te behandelen onderwerp maximaal drie deelnemers per lidstaat. Deze seminars kenmerken zich door een aanzienlijke verscheidenheid van betrokkenen, waaronder gouvernementele actoren op lokaal, regionaal en landelijk niveau, sociale partners, dienstverleners, immigrantenorganisaties en steungroepen, voorvechtersgroepen enzovoort.

De seminardeelnemers mogen worden beschouwd als de „auteurs” van het handboek, omdat de kennis en voorbeelden die in de hoofdstukken aan bod komen grotendeels zijn gebaseerd op hun (schriftelijke en mondelinge) presentaties en discussies. De Europese Commissie, de nationale contactpunten voor integratie en de Migration Policy Group kunnen worden aangemerkt als de „uitgevers”; zij hebben het conceptkader voor de seminars opgesteld en daarbij de informatie die elk seminar opleverde geïnventariseerd, methoden van aanpak geselecteerd en daaraan aanvullend onderzoek toegevoegd. De bouwstenen voor de hoofdstukken van het handboek zijn de verhandelingen. Hierin wordt niet alleen het onderwerp gedefinieerd maar worden ook de gespreksthema's voorafgaand aan elk seminar geformuleerd en worden de slotdocumenten vermeld waarin voorbereidende aanbevelingen en initiële ideeën voor goede methoden van aanpak staan.

De eerste uitgave van het handboek bevatte hoofdstukken over de introductie van nieuw aangekomen immigranten en vluchtelingen, participatie van burgers en indicatoren voor het meten van integratie. Die uitgave werd gepresenteerd tijdens de ministeriële conferentie over integratie die van 9 tot en met 11 november 2004 onder Nederlands voorzitterschap in Groningen werd gehouden en was gebaseerd op een reeks technische seminars die respectievelijk in Kopenhagen (februari 2004), Lissabon (april 2004) en Londen (juni 2004) plaatsvonden.

Net zoals in de eerste uitgave van het handboek bevat de tweede uitgave zowel „methodologische” als „inhoudelijke” onderwerpen: in de hoofdstukken over mainstreaming en gover-

nance worden de structuren en mechanismen onderzocht die worden gebruikt om succesvolle integratiestrategieën op alle beleidsterreinen te implementeren en in de hoofdstukken over huisvesting en economische integratie komen methoden van aanpak en lessen die men op deze gebieden heeft geleerd aan bod. De tweede uitgave is gebaseerd op een reeks technische seminars onder voorzitterschap van de ministeries die in vijf verschillende lidstaten verantwoordelijk zijn voor integratie, waarbij de handboekoefening behalve in Tallinn (mei 2005) ook in Rome (juli 2005), Dublin (oktober 2005), Berlijn (december 2005) en Madrid (april 2006) op de agenda heeft gestaan. De deelnemers aan de seminars waren afkomstig van de 25 lidstaten, Noorwegen en Zwitserland.

De beleidscontext: het opkomende Europese kader voor integratie

De tweede uitgave van het *Handboek voor integratie* biedt een kritische inbreng in een kernelement van het Europese kader voor integratie, namelijk de implementatie van de gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie. De lidstaten kunnen deze gemeenschappelijke basisbeginselen gebruiken bij de formulering van integratiebeleid. Daarnaast dienen deze basisbeginselen als referentie voor de implementatie en evaluatie van huidig en toekomstig integratiebeleid. De elf beginselen worden verder ontwikkeld in de mededeling van de Commissie over „Een gemeenschappelijke agenda voor integratie“, waarin voorstellen worden gedaan voor concrete maatregelen om gemeenschappelijke basisbeginselen in praktijk te brengen. In de mededeling worden acties voorgesteld die op EU- en nationaal niveau moeten worden geïmplementeerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de bestaande kaders voor het EU-beleid.

Naast de omzetting en implementatie van de relevante instrumenten van het communautaire recht, vormen de voortdurende versterking van instrumenten voor samenwerking en informatie-uitwisseling de kern van het zich ontwikkelende Europese kader voor integratie. In deze context heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 1 en 2 december 2005, ondersteund door de Commissie het netwerk van nationale contactpunten voor integratie uitgenodigd de ontwikkeling van het „Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders“ voort te zetten. Om optimaal gebruik te maken van de succesvolle uitwisseling van ervaringen en goede methoden van aanpak, pleitte de Raad voor een grootschalige en toegankelijke verspreiding van dit handboek, geheel afgestemd op de beoogde doelgroep. Om deze reden werd besloten om het handboek in de officiële talen van de Unie te vertalen.

Debatten in de praktijk tijdens de technische seminars

Een gezond en vitaal Europa heeft behoefte aan actieve burgers die in geïntegreerde gemeenschappen samenleven. Nog steeds komen er immigranten die zich in de Europese landen vestigen. Daar maken zij deel uit van de samenleving en bouwen aan hun toekomst via allerlei maatschappelijke en economische bijdragen.

De integratie van immigranten gaat gepaard met allerlei complicerende factoren. De bestuursstructuren, sociale voorzieningen, verhoudingen tussen staat en maatschappij en de migratiehistorie zijn per lidstaat verschillend. Immigrantepopulaties verschillen niet alleen van land tot land maar zijn ook op lokaal niveau onderling verschillend. De samenlevingen in Europa maken bovendien zelf allerlei veranderingsprocessen door. Gezinsleven, onderwijs, vrijwilligerswerk, politieke partijen, vakbonden, georganiseerde godsdienst, maat-



schappelijke dialoog en andere mechanismen en instellingen maken allerlei ontwikkelingen door onder invloed van zich snel voltrekkende sociaaleconomische veranderingen. Immigranten en vluchtelingen integreren zich in Europa niet in statische gemeenschappen maar nemen deel aan de flexibele maatschappelijke regelingen om hen heen.

Integratie is niet eenvoudig te plannen: het is een langetermijnproces dat niet lineair verloopt. Een internationale politieke gebeurtenis of een misdaad kan het integratieproces aanzienlijke schade berokkenen. Verder kent integratie vele facetten en doet een beroep op het aanpassingsvermogen van een groot aantal actoren, waaronder de immigranten zelf. Europese samenlevingen moeten „lerende samenlevingen” worden die zich vertrouwd maken met nieuwe vormen van interactie en communicatie en met nieuwe en diverse groepen mensen, inclusief immigranten en vluchtelingen.

Wat houdt integratie in? Men zou verwachten dat deze vraag aanleiding geeft tot debatten over bekende onderwerpen zoals assimilatie of multiculturalisme, maar deelnemers aan de technische seminars voor de samenstelling van het handboek hebben deze termen nauwelijks gebruikt. Als beleidsmakers en uitvoerders die dagelijks met integratie van immigranten te maken hebben, kozen zij voor een praktischere benadering waarbij zij richtten op bevindingen met betrekking tot sociale en economische mobiliteit, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, sociale diensten en maatschappelijke betrokkenheid.

Twee processen zijn cruciaal om de resultaten voor immigranten te verbeteren: de uitbanning van ongelijkheid en het zich eigen maken van vaardigheden. Deze uitdagingen vormen een centraal onderdeel van het integratiebeleid in Europa.

De aanpak van ongelijkheid in het economische leven, in het onderwijs en op andere terreinen is een taak voor alle gouvernementele en non-gouvernementele actoren, ofschoon de actoren die belast zijn met het wetgevende kader hier een speciale verantwoordelijkheid hebben. Elementen van „civiel burgerschap”, zoals verblijfszekerheid, steun voor het gezinsleven, voorzieningen voor naturalisatie en antidiscriminatie zijn van essentieel belang, evenals de concepten die met de term „maatschappelijk burgerschap” te maken hebben: participatie, maatschappelijke mobiliteit en aangepaste diensten. Deze concepten kunnen in praktijk worden gebracht via normering op nationaal en Europees niveau, gedragscodes voor bestuurlijke praktijken en het wegnemen van onnodige juridische hinderpalen.

De verwerving van competenties, de tweede uitdaging, is op de gehele bevolking gericht, inclusief immigranten, en doet een beroep op ieder individu om mee te doen aan een proces van levenslang leren. Taalverwerving maakt daarvan deel uit, evenals voortdurende opleiding en onderwijs. Na verloop van tijd beschikken personen niet alleen over nieuwe informatie maar ontwikkelen zij ook hun vermogen om te leren: „leren te leren”. Emancipatie bevordert bovendien kennis en omgekeerd.

Het zijn niet alleen individuele personen die voordeel hebben van competentieverbetering. Organisaties helpen ook zichzelf en het integratieproces door interculturele kennis op te doen, ongeacht de vraag of het kleine of grote organisaties betreft, professionele of vrijwilligersorganisaties, algemene organisaties of organisaties die door immigranten worden geleid. Door zich voortdurend aan te passen aan hun omgeving en de veranderende diversiteit, worden het „lerende organisaties” die de maatschappelijke samenhang binnen de samenleving waartoe zij behoren versterken.

Wat terloops „integratie“ wordt genoemd omvat dus aspecten van justitie en binnenlandse zaken die gekoppeld zijn aan het wettelijke kader van toelating en verblijf, naturalisatie en antidiscriminatie, alsmede aspecten die nauwer verband houden met beleidsterreinen van sociale zaken, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. Deze verscheidenheid wordt op elk overheidsniveau weerspiegeld, bij verschillende directoraten-generaal van de Commissie, ministeries en gemeentelijke afdelingen die bij integratieactiviteiten zijn betrokken. De verscheidenheid breidt zich ook uit tot uiteenlopende non-gouvernementele actoren en vereist coördinatie tussen ministeries en verschillende bestuursniveaus en tussen gouvernementele en non-gouvernementele actoren.

De bestrijding van ongelijkheid, het aanpassen van diensten aan een gemêleerde doelgroep en het wijzigen van de organisatorische aanpak kan spanningen oproepen. Immigranten en niet-immigranten kunnen tot de slotsom komen dat zij onderling tegenstrijdige belangen hebben en dat er in het integratieproces onder de verschillende groepen immigranten en de autochtone bevolking zowel winnaars als verliezers zijn. Een samenleving die met diversiteit te maken heeft, moet met de mogelijkheden van conflicten leren leven en moet leren verschillen door middel van bemiddeling en onderhandeling op te lossen. De bereidheid bij dergelijke uitwisselingen betrokken te zijn, kan worden gevoed via persoonlijke interactie en contact. Open communicatiekanalen vormen de basis voor een duurzame dialoog en samenwerking.

Inhoud van de tweede uitgave van het handboek

Het handboek bevat naast deze inleiding vier hoofdstukken. Deze worden voorafgegaan door een algemeen overzicht van de stappen die moeten worden genomen om de uitwisseling van methoden van aanpak tot een nuttige exercitie te maken, zodat daaruit lering kan worden getrokken. De bijlage is gebaseerd op praktijkvoorbeelden van lerende organisaties en op de zich ontwikkelende Europese uitwisseling van integratiemethoden.

In hoofdstuk 1 over mainstreaming wordt besproken hoe integratie van immigranten een integraal onderdeel wordt van beleidsvorming en implementatie, het leveren van diensten en de cultuur van organisaties op een breed scala van terreinen. Hier wordt geïllustreerd hoe gouvernementele en non-gouvernementele actoren betrokken zijn bij de mainstreaming van immigrantenintegratie en worden instrumenten voorgesteld voor de aanpassing van beleid en aanpak aan de veranderende realiteit van een diverse samenleving.

In hoofdstuk 2 over huisvesting in een stedelijke omgeving worden de methoden van aanpak beschreven om tot een verbreding in de keuze van huisvesting van immigranten te komen door de hinderpalen bij huisvesting zo veel mogelijk weg te nemen en de kwaliteit van huisvesting te verbeteren. Dergelijke maatregelen zijn meestal kleinschalig en toegesneden en worden geïmplementeerd tegen een achtergrond van breder stedelijk beleid en bredere stedelijke structuren. Steden zijn de pioniers in de ontwikkeling van maatregelen met betrekking tot stedelijke wederopbouw, gemengd eigendom en huur, op integratie gerichte instellingen en diensten en communicatie en participatie. Het hoofdstuk bevat praktijkvoorbeelden op deze terreinen.

In hoofdstuk 3 over economische integratie komt de economische integratie van immigranten aan bod, waarbij de werkgelegenheid en het werken als zelfstandige ter sprake komt. Er wordt nagegaan hoe immigratiebeleid ervoor kan zorgen dat vraag en aanbod op de ar-



beidsmarkt worden afgestemd, zodat de integratie van immigranten wordt bevorderd. Vervolgens wordt nader ingegaan op de beoordeling van de verwerving van vaardigheden tijdens de carrière van immigranten op de arbeidsmarkt, met verwijzing naar formele kwalificaties, andere werkgebonden vaardigheden, taalvaardigheid, kennis van werk en het zoeken naar werk. Daarnaast wordt besproken hoe antidiscriminatie- en diversiteitsbeleid kan bijdragen aan gelijkheid op de werkplek, promotie en het behoud van werk kan bevorderen en een klimaat kan scheppen waarin diversiteit wordt gewaardeerd. Ten slotte worden in het hoofdstuk manieren beschreven waarop ondernemers met een immigrantenachtergrond kunnen worden ondersteund door middel van advies, hulp bij toegang tot financiële diensten en betrokkenheid bij leveranciersnetwerken.

In hoofdstuk 4 over governance op het gebied van integratie wordt gekeken naar de structuren, mechanismen, processen en vormen van samenwerking die samen het kader voor integratiebeleid en -aanpak vormen. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe verschillende actoren die bij de integratie van immigranten zijn betrokken gezamenlijk relaties kunnen definiëren waarin wordt geprofiteerd van de sterke kanten en de kwaliteiten van alle betrokkenen. Er worden manieren beschreven waarop integratieactiviteiten op lokaal niveau worden gecoördineerd. Vervolgens wordt gekeken naar evaluatie als een hoofdaspect van het ontwerpen van goed beleid en goede programma's. Ten slotte komt het beheer van de middelen aan bod en worden de rollen van verschillende publieke en particuliere actoren bij het financieren van integratiebeleid en -aanpak belicht.

De voorbeelden en lessen die zijn geleerd en die in dit hoofdstuk worden behandeld, hebben nauw betrekking op die welke in hoofdstuk 1 worden vermeld. Ze bieden aanvullende gezichtspunten over bepaalde vragen die in de context van mainstreaming worden opgeworpen: wat is het juiste evenwicht tussen leiderschap en eigendom, coördinatie en flexibiliteit? Welke financieringsmodellen zijn geschikt voor het reageren op werkelijke behoeften en kansen? Hoe kan iemand van positieve en negatieve ervaringen leren en beleid dienovereenkomstig aanpassen?

Bijlage I bevat voorstellen voor het vertalen van resultaten van integratieprogramma's en integratieprojecten naar beleidsaanbevelingen. Hierdoor wordt beleid beter op de praktijk gebaseerd, waardoor de duurzaamheid van integratieaanpak wordt verbeterd en de steun voor integratiebeleid wordt vergroot.

Bijlage II bevat een lijst met contactpersonen van de nationale contactpunten.



Goede methoden van aanpak uitwisselen en uit de methoden lering trekken

Organisaties kunnen van elkaar leren, of dat nu gouvernementele of non-gouvernementele organisaties zijn, al dan niet werkend op hetzelfde bestuursniveau, als zij beleid ontwikkelen en implementeren of als zij concrete programma's en projecten uitvoeren.

Het proces omvat de volgende stappen.

- Beschrijf in enig detail de beleidsterreinen en integratieprogramma's waarop de uitwisseling zal plaatsvinden en wat de verwachte resultaten zijn;
- besluit of het de bedoeling is dat de aanpak van de partnerorganisatie wordt gekopieerd, dat de aanpak aan de eigen situatie wordt aangepast of dat een nieuwe aanpak in overleg met de partner wordt gewijzigd en ontwikkeld;
- vermeld een of meer potentiële partners en kom daarmee beginselen overeen voor het uitwisselingsproces (bijvoorbeeld door vast te houden aan de European Benchmarking Code of Conduct van de European Foundation for Quality Management);
- wijs medewerkers en andere middelen aan de oefening toe, creëer betrokkenheid bij de medewerkers van de organisatie en toon deze betrokkenheid aan de partner(s);
- neem een beslissing over een programma en tijdsbestek, spreek een interne en externe communicatiestrategie af, breng de eigen medewerkers en die van de partner bij elkaar en stel een uitwisselingsteam samen op basis van competenties en vertrouwen;
- geef aan wat de gegevensbronnen zijn en spreek af hoe de informatie zal worden gegenereerd, verwerkt (vooral met betrekking tot vertrouwelijke gegevens) en uitgewisseld; breng de hiaten in de informatie in kaart en vul deze op of spreek af hoe u met deze hiaten omgaat;
- zorg voor diepgaande uitwisseling door middel van bezoeken ter plaatse, het samenstellen van materiaal over de algemene achtergrond van integratiebeleid, het geven van gedetailleerde presentaties over de programma-implementatie en het formuleren van punten waaruit lering kan worden getrokken;
- bepaal in welke mate situatieverschillen niet alleen invloed hebben op verwachtingen van beleid en methoden van aanpak, maar ook op hun werkelijke effect. Ontwikkel algemene criteria om effectiviteit en efficiëntie te meten;
- vergelijk beleid en methoden van aanpak en formuleer de sterke en zwakke punten; markeer de kritische succesfactoren en geef aan wat de hinderpalen zijn; bepaal welke lessen er zijn geleerd en doe aanbevelingen over de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan;
- evalueer de oefening, deel de bevindingen met de betrokkenen en pas het beleid en de methoden van aanpak dienovereenkomstig aan.



Hoofdstuk 1

Mainstreaming van integratie van immigranten



In dit hoofdstuk wordt besproken hoe integratie van immigranten een integraal onderdeel wordt van beleidsvorming en implementatie, het leveren van diensten en de cultuur van organisaties op een breed scala van terreinen. Hier wordt geïllustreerd hoe gouvernementele en non-gouvernementele actoren betrokken zijn bij het mainstreamen van immigrantenintegratie en worden instrumenten voorgesteld voor de aanpassing van beleid en aanpak aan de veranderende realiteit van een diverse samenleving.

Het begrip „mainstreaming” is al eerder gebruikt met betrekking tot gelijke kansen voor mannen en vrouwen en is tot nu toe nog niet toegepast op integratiebeleid in Europa. Het is echter een nuttige omschrijving waarmee enkele punten kunnen worden gegroepeerd die al enige tijd onderdeel van het integratiedebat vormen.

- Een perspectief van immigrantenintegratie moet in elk beleid op elk niveau en in elk stadium worden ondergebracht door de actoren die normaal gesproken bij beleidsvorming zijn betrokken;
- organisaties die zich bezig houden met de behoeften van de samenleving in zijn geheel moeten erop toezien dat er gelijkheid bestaat wat betreft de toegang tot hun programma's en diensten voor alle leden van een steeds diverser wordende samenleving;
- soms kunnen algemene maatregelen aan de behoeften van immigranten worden aangepast. Soms zijn toegesneden tijdelijke of permanente maatregelen noodzakelijk. Organisaties kunnen leren hoe deze typen maatregelen in evenwicht moeten worden gebracht, in het ideale geval in overleg met alle betrokkenen, inclusief immigranten.



„Gender mainstreaming” is in een aantal documenten gedefinieerd, zoals in de publicatie *Gender mainstreaming: conceptueel kader, methodologie en presentatie van goede praktijken: eindrapport van de groep deskundigen over mainstreaming*.

Het doel van „mainstreaming van integratie van immigranten” wordt geformuleerd in gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 10, dat vermeldt dat „het opnemen van integratiebeleid en -maatregelen in alle betrokken beleidssectoren en bestuursniveaus een belangrijke overweging vormt bij de totstandkoming en de uitvoering van het overheidsbeleid.” Een aanvullend beginsel is gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 6, waarin onder meer het volgende wordt bepaald: „Niet-discriminerende toegang van immigranten tot de instellingen, alsook tot openbare en particuliere goederen en diensten, op voet van gelijkheid met nationale onderdanen is een essentiële grondslag voor een betere integratie”.

Mainstreaming impliceert dat het noodzakelijk is om beleid dat verschillende gevolgen voor personen heeft zodanig aan te passen dat ongelijkheid en ondervetegenwoordiging worden aangepakt. Met andere woorden, het is een instrument dat gelijkheid bevordert. Zoals in de mededeling van de Commissie van 2005 over „Een gemeenschappelijke agenda voor integratie” wordt opgemerkt, zijn de bevordering van de grondrechten, gelijke kansen voor iedereen en non-discriminatie van cruciaal belang bij de integratie.



De EU-wetgeving biedt een kader voor krachtige nationale antidiscriminatiewetgeving. Deze wetgeving verbiedt directe en indirecte discriminatie en het aanzetten tot discriminatie en treiteren, maar staat positieve actie toe. Op alle bestuursniveaus worden relevante initiatieven ontwikkeld, die worden ondersteund door programma's zoals het Europese actieprogramma tegen discriminatie. Goede mainstreamingmethoden zijn gebaseerd op antidiscriminatiewetgeving maar tonen tevens hoe minder juridische mechanismen, zoals bemiddeling en klachtenprocedures, kunnen worden gebruikt om problemen in kaart te brengen en in individuele gevallen genoegdoening te bieden.

Beleidsmakers, dienstverleners en non-gouvernementele organisaties die op tal van terreinen actief zijn, moeten kritisch naar hun eigen activiteiten kijken. In welke mate herkennen programma's bepaalde behoeften en omstandigheden van immigranten en reageren ze op en voorzien ze in die behoeften en omstandigheden? Kunnen processen en structuren zodanig worden aangepast dat zij de toegankelijkheid voor immigranten verbeteren op basis van gelijkheid?



Algemene programma's kunnen de integratie van immigranten bevorderen als integraal onderdeel van activiteiten die op de samenleving als geheel zijn gericht. Tegelijkertijd zijn er specifieke behoeften die aanvullende en toegesneden maatregelen behoeven. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de dynamiek van mainstreaming als een voortdurende navigatie tussen veralgemeniseerde en toegesneden maatregelen. In het ideale geval zijn ze complementair en werken gezamenlijk aan het creëren van een omgeving die toegang en deelname van immigranten mogelijk maakt. Actoren in verschillende sectoren van de samenleving kunnen letten op de aantallen personen voor wie dit gevolgen heeft, op de timing en op hun eigen vermogen om te besluiten wanneer een bepaald type maatregel moet worden toegepast. Deze criteria worden hieronder verder belicht.

1.1. Overheid

De overheid staat voor de uitdaging voor alle relevante portefeuilles de zorg om integratie van immigranten te introduceren in het ontwikkelen, implementeren, volgen en evalueren van beleid. Een dergelijke taak staat of valt met politieke betrokkenheid en leiderschap van bovenaf. Tegelijkertijd hangt deze af van actoren die moeten veranderen om zich met de integratie van immigranten bezig te kunnen houden.

Op nationaal niveau kan leiderschap worden geboden door een specifiek aangewezen ministerie of een sterk gespecialiseerde organisatie. Spanje heeft bijvoorbeeld een staatssecretaris van Immigratie en Emigratie binnen het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken, Nederland heeft een minister voor Immigratie en Integratie binnen het ministerie van Justitie, Denemarken heeft een ministerie voor Vluchtelingen-, Immigratie- en Integratiezaken en Portugal heeft een Hoge Commissaris voor Immigratie en Etnische Minderheden. Op lokaal niveau kan een speciale mainstreaming unit ook binnen de gemeentelijke overheid worden gecreëerd.





In de stad Wenen heeft meer dan een kwart van de bevolking een immigrantenachtergrond. In 2004 heeft de gemeenteraad van Wenen een gemeentelijke afdeling voor integratie en diversiteit (MA17) opgezet. MA17 ondersteunt andere gemeentelijke afdelingen en divisies bij de implementatie van op diversiteit gericht beleid en werkt bijvoorbeeld samen met de stadsdeelraadkantoren om de diensten aan het loket voor de gemêleerde bevolking te verbeteren. MA17 moedigt bijvoorbeeld de wederzijdse assistentie tussen stadsdeelraadkantoren aan om in de behoeften te voorzien, zoals de afhandeling van complexe vraagstukken in de talen van de migranten, variërend van aanvragen voor handelsvergunningen tot vragen over pensioenrechten.

Het MA17-team telt 48 personen. Dat is inclusief 20 medewerkers die in gedecentraliseerde kantoren van 7 verschillende delen van Wenen werken. Door zo dicht bij de immigranten te werken, wordt de kennis van MA17 van de lokale gemeenschappen en organisaties en van de concrete situatie in de verschillende wijken van de stad vergroot. Bijna tweederde van de MA17-medewerkers heeft een immigrantenachtergrond; velen van hen zijn immigranten van de eerste generatie. Zij komen uit 14 landen en spreken meer dan 23 talen.



Website: www.wien.gv.at/integration/ (in het Duits)

Het ministerie of de unit die mainstreaming promoot, kan kiezen uit verschillende technieken om andere overheidsapparaten voor de integratie van immigranten in te zetten. Ter illustratie worden deze technieken hieronder genoemd onder verwijzing naar een generieke „integratieagent“ (dat is de persoon of organisatie die een bepaalde actie daadwerkelijk uitvoert).



Uit ervaring blijkt dat de praktische aanpak van mainstreaming effectiever is als deze is gebaseerd op een samenhangende politieke boodschap, namelijk dat aandacht voor de integratie van immigranten geen luxe is maar een normaal element van het mandaat van een instelling, als de cliënten, leden of betrokkenen daarvan een steeds diverser karakter vertonen.



Aandachtspunten voor integratie: In elke afzonderlijke overheidsafdeling kan een bestuurlijke eenheid of persoon de verantwoordelijkheid worden gegeven om mainstreaming een impuls te geven. Deze aandachtspunten voor integratie zijn idealiter afhankelijk van politieke steun van het hoogste niveau en er vindt regelmatig interactie plaats met de integratieagent.



De overheid van het Verenigd Koninkrijk tracht activiteiten met betrekking tot diversiteit te stimuleren door iedere Permanent Secretary er persoonlijk voor verantwoordelijk te stellen dat diens departement de diversiteitsverplichtingen volledig nakomt (een Permanent Secretary is de hoogste ambtenaar van een Brits ministerie en is belast met de dagelijkse leiding van het departement). Daarnaast is een aantal nieuwe specialistische functies en rollen gecreëerd om de vooruitgang van de agenda voor het diversiteitsbeheer te stimuleren. Zo hebben verschillende hoge ambtenaren specifieke rollen gekregen als Diversity Sponsor en Diversity Champion om de diversiteitswerkzaamheden binnen en tussen de departementen te leiden.



Beoordeling van beleidsvoorstellen: De integratieagent kan voorgesteld beleid op alle terreinen bestuderen en bij de desbetreffende departementen ingrijpen als daartoe met betrekking tot de integratie van immigranten aanleiding bestaat. Dergelijke beoordelingen kunnen ook plaatsvinden in het kader van een interministeriële commissie of werkgroep. Denemarken, Ierland, Polen en Frankrijk zijn voorbeelden van lidstaten met een dergelijke commissie.



In Polen benoemde de premier in maart 2005 het Interdepartementale Team voor de integratie van vreemdelingen, dat de volgende taken heeft: voorstellen maken over de aanpassing of handhaving van huidige competenties op het gebied van maatschappelijke integratie van immigranten, interdepartementale samenwerking betreffende maatschappelijke integratie van immigranten coördineren, opvattingen geven over wetgevingsprojecten voor de aanpassing van voorzieningen voor maatschappelijke integratie van immigranten, samenwerken met non-gouvernementele organisaties in het veld en meningen uitwisselen over trends en strategieën op de afzonderlijke departementen met betrekking tot verschillende groepen immigranten.



De voorzitter van het team is de staatssecretaris van het ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid, die de supervisie heeft over de afdeling Sociale hulp en integratie. De leden zijn vertegenwoordigers van negen ministeries, variërend van Cultuur tot Gezondheidszorg en inclusief de vertegenwoordiger van de gouvernementele gevolmachtigde voor de gelijke status van mannen en vrouwen.

Het Duitse federale bureau voor migratie heeft in 2005 „Integratieactiviteiten op federaal niveau — inventarisatie in het kader van de interministeriële werkgroep voor integratie” gepubliceerd. Dit compendium bevat behalve een index een overzicht van alle activiteiten die door ministeries en organisaties op federaal niveau voor integratie worden uitgevoerd.



Tot de activiteiten behoren brede programma's en afzonderlijke projecten, campagnes, evenementen, onderzoeksprojecten en publicaties. Ze worden vermeld in de vorm van een tabel met informatie over budgetregels en bedragen, doelen, partners, doelgroepen, tijdsbestekken, regionale spreiding, implementatieorganisaties, evaluaties enzovoort. Per activiteit worden contactpersonen vermeld.

Evaluaties van beleidsvoorstellen kunnen ook betrekking hebben op formele potentiële effectbeoordelingen, waarmee wordt getracht te anticiperen op de mogelijke gevolgen die maatregelen voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld immigranten) kunnen hebben. Bij het kijken naar de ruimtelijke verspreiding en mobiliteitspatronen van immigranten kan een effectbeoordeling bijvoorbeeld helpen bepalen of deze groepen verhoudingsgewijs zullen profiteren van een nieuwe investering in openbaar vervoer. De integratieagent kan zijn expertise inzetten om andere afdelingen te adviseren over het uitvoeren van dergelijke beoordelingen, met name op gebieden waar beleid complex is en waar de gevolgen onbedoeld en lastig te kwantificeren kunnen zijn.





De Europese Commissie heeft effectbeoordelingen ontwikkeld om de gevolgen van beleidsvoorstellen in hun economische, sociale en milieutechnische context te plaatsen. Als een effectbeoordeling het effect van beleid op een bepaald terrein of voor een bepaalde groep beoordeelt, spreekt men van een „gedeeltelijke effectbeoordeling”.

Voorbeelden hiervan zijn gelijkheidsbeoordelingen die meten welk effect wettelijke en andere maatregelen op allerlei beleidsterreinen op gelijkheid hebben. Andere voorbeelden zijn effectbeoordelingen voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen en integratie van immigranten, waarbij de invloed van algemeen beleid op de positie van respectievelijk vrouwen en immigranten wordt geanalyseerd.



Indicatoren: De integratieagent kan indicatoren voor de diversiteit en integratie van immigranten ontwikkelen waarbij de competenties van verschillende ministeries betrokken zijn. Deze indicatoren kunnen aan regelmatige rapportage onderworpen zijn. In plaats van zich bezig te houden met gedetailleerde planning, dient de integratieagent algehele doelen te stellen, advies en expertise te bieden en het proces te monitoren. De indicatoren waarmee de voortgang wordt gemeten, kunnen daarom vrij algemeen zijn, zodat de hoofdverantwoordelijkheid en de keuze van methoden aan het desbetreffende ministerie worden gelaten.



Begroting: Rapportagemechanismen voor integratie-indicatoren kunnen op een zodanige wijze aan de begrotingscyclus worden gekoppeld dat verdere budgettoewijzingen afhankelijk zijn van bevredigende prestaties. Parlementaire commissies zouden bij een dergelijk proces toezicht kunnen houden.

Financiering kan ook worden gebruikt als een incentive voor het bevorderen van mainstreaming. Er kunnen bijvoorbeeld aanvullende middelen worden toegewezen aan departementen voor volksgezondheid of onderwijs om te zorgen dat beleid beter wordt afgestemd op de behoeften van immigranten. Medefinancieringsregelingen kunnen nuttig zijn om de gedeelde verantwoordelijkheid voor integratie te onderstrepen, met dien verstande dat het voorzien in de behoeften van immigranten een onderdeel is van de kernmandaten van alle departementen.



Het probleem van de financieringscriteria laat zien dat er soms een verschil bestaat tussen algemene en toegesneden maatregelen. Lidstaten gebruiken bijvoorbeeld zowel „algemene” (sociaaleconomische) als „specifieke” (gericht op immigranten) criteria als het gaat om de financiering van ondersteuningsmaatregelen op scholen.

In het Verenigd Koninkrijk wordt via het programma Excellence in Cities extra financiering aan scholen in achterstandsgebieden verstrekt, waarbij achterstandsindicatoren worden gehanteerd om de behoefte te beoordelen. Vanwege de overlapping van etnische minderheden en achterstand in stedelijke gebieden wordt via Excellence in Cities 70 % van de leerlingen die tot etnische minderheden behoren gefinancierd. Via een ander programma, de Ethnic Minority Achievement Grant, worden lagere overheden die scholen, colleges en lycea beheren gefinancierd op basis van het aantal leerlingen dat Engels als tweede taal heeft, het aantal kinderen van etnische minderheden en het aantal leerlingen dat recht heeft op gratis schoolmaaltijden (een indicator voor achterstand).



In Nederland krijgen scholen met „kwetsbare“ leerlingen aanvullende financiering van het ministerie van Onderwijs. De maatregel van „kwetsbaarheid“ is onlangs gewijzigd van „etnische achtergrond“ in „opleidingsniveau van de ouders“ op grond van onderzoek dat heeft uitgewezen dat onderwijsprestaties sterker worden beïnvloed door het opleidingsniveau van de ouders dan door de etnische achtergrond. Een andere reden was dat men speciale ondersteunende maatregelen beschikbaar wilde stellen voor Nederlandse kinderen met zwakke leerprestaties.

In algemene zin moeten de bestedingskeuzes een weerspiegeling vormen van de uitgesproken beleidsprioriteiten en betrokkenheid. In hoofdstuk 4 over governance op het gebied van integratie wordt het middelenbeheer nader besproken.

Werken aan bewustwording: Migrantenorganisaties en NGO's voor hulp aan migranten hebben directe ervaring met ontoereikend beleid en de gevolgen daarvan. Zij kunnen wijzen op problemen op gebieden zoals gezondheidszorg, huisvesting of onderwijs en de desbetreffende ministeries voorstellen doen ter verbetering. De integratieagent kan de voorvechtersrol van dergelijke organisaties ondersteunen.



Ook kan de integratieagent opdracht geven voor onderzoek naar hiaten in de dienstverlening en andere afdelingen bewuster maken van de behoeften van immigranten. In Noorwegen heeft het departement van integratie en diversiteit bijvoorbeeld onderzoek laten doen naar tolken bij de rechtbank. Dit bracht aan het licht dat er problemen waren met betrekking tot de kwaliteit en onafhankelijkheid van de tolken, waarna het ministerie van Justitie actie heeft ondernomen om de normen te verbeteren.

Als er sprake is van een parlementaire commissie of organisatie voor integratie van immigranten, kan deze bijdragen aan de mainstreamingsinspanningen door het organiseren van openbare hoorzittingen en onderzoeken, het verzamelen van bewijs van externe deskundigen en door alle departementen op te roepen hun betrokkenheid bij integratie serieus te nemen.

In de Duitse stad Stuttgart rapporteert het departement van integratie rechtstreeks aan de burgemeester en worden integratievraagstukken bovenaan op de politieke agenda geplaatst. Het departement van integratie heeft een technische waarnemingsrol met betrekking tot de afdelingsunits van het bestuur en de bedrijven waarvan de stad eigenaar is, om ervoor te zorgen dat bijvoorbeeld arbeidsbureaus actief rekening houden met de diversiteit van hun cliënten. Op het niveau van de departementen zijn de hoofden en de waarnemend burgemeesters verantwoordelijk voor de implementatie en evaluatie van integratiebeleid en -projecten.



Het departement van integratie heeft zijn eigen budget en initieert modelprojecten in samenwerking met een groot aantal partners. Deze modelprojecten benadrukken de overdracht van interculturele competenties naar de reguliere structuren. Goede methoden van aanpak worden door de burgemeester goedgekeurd. Deze technische waarneming wordt aangevuld met de politieke waarneming door de Internationale Commissie van de gemeenteraad, een overlegorgaan waarin 13 gekozen leden van de gemeenteraad en 12 deskundige inwoners zitting hebben. De inwoners zijn competent op de volgende gebieden.



Taalonderricht, onderwijs, sport: 3 zetels

Stedelijke ontwikkeling, eenheid, veiligheid: 3 zetels

Sociale zaken, jeugdzaken, gezondheidszorg: 2 zetels

Beroepsmatige kwalificaties, werkgelegenheid, economie: 2 zetels

Cultuur, interreligieuze dialoog: 2 zetels

De Internationale Commissie is niet primair een vertegenwoordiging van vreemde nationaliteiten maar is een groep deskundigen die zich richt op alle activiteitsterreinen die voor integratie relevant zijn. De instantie ging in 2005 van start en dient tweejaarlijkse integratierapporten in bij de gemeenteraad.

1.2. Dienstverleners

Mainstreaming heeft ook te maken met gelijke toegang tot diensten als er sprake is van diversiteit. Openbare en particuliere dienstverleners erkennen diversiteit door diensten te bieden waarin het bestaan van nieuwe en verschillende behoeften wordt weerspiegeld. Deze behoeften zijn niet alleen van culturele of taalkundige aard: de toenemende diversiteit van de bevolking gaat vaak gepaard met de opkomst van dichtbevolkte stedelijke gebieden waarvan de sociaaleconomische samenstelling bepaalde eisen stelt aan het aanbod van openbare diensten. Behoeften aan kinderopvang of voorzieningen in de gezondheidszorg zullen in een divers en dichtbevolkt gebied verschillen van die in een divers maar minder dichtbevolkt gebied. Diensten moeten daarom nauwkeurig worden afgestemd op de doelgroep, waarbij met *alle* kenmerken rekening moet worden gehouden, inclusief de aanwezigheid van immigranten of vluchtelingen.

1.2.1. Behoeften en hinderpalen in kaart brengen



Dienstverleners gebruiken verschillende instrumenten om te bepalen of de bestaande diensten adequaat zijn voor alle delen van de bevolking. Een manier om een dergelijke beoordeling uit te voeren is door naar de diensten zelf te kijken: worden deze gebruikt op de wijze waarvoor zij zijn ontworpen of worden ze verkeerd gebruikt, wat kan duiden op tekortkomingen in de communicatie of een verkeerde afstemming van vraag en aanbod?



De Regional Health Strategy for Ethnic Minorities (regionale strategie voor de gezondheidszorg voor etnische minderheden), in 2003 ontwikkeld door de Irish Eastern Region Health Authority, definieerde prioriteitsaspecten met betrekking tot cliënten uit etnische minderheden bij de bestudering van bewijsmateriaal voor het onjuiste gebruik van de gezondheidsvoorzieningen.

De hoge vraag die door de afdelingen voor ongevallen en noodhulp werd ervaren, deed vermoeden dat informatie over het systeem van doorverwijzingen, wachtlijsten, afspraken en processen betreffende het gebruik van voorzieningen in de gezondheidszorg voor veel immigranten niet toegankelijk was. Het geringe gebruik van programma's voor pre- en postnatale zorg wees erop dat het aanbod van promotieprogramma's en



-materialen op het gebied van gezondheidszorg onvoldoende op immigranten was afgestemd. Als gevolg daarvan riep de Health Strategy op tot het treffen van enkele maatregelen, waaronder de ontwikkeling van een tolkdienst en de oprichting van een speciaal voor deze doelgroep bedoelde kraamkliniek.

Website: www.hse.ie (de Eastern Region Health Authority werd in 2005 ondergebracht bij de Health Service Executive)



Feedback van gebruikers van de dienst is een andere manier om informatie te krijgen over eventuele belemmeringen bij diensten. Klachten en ergernissen betreffende de levering van diensten moeten minstens worden nagetrokken en op de juiste wijze worden opgelost. Immigranten en vluchtelingen onder de gebruikers kunnen ook worden betrokken bij onderzoek en onderzoeksprojecten, waarbij moet worden opgemerkt dat sommige personen zonder hulp van een tussenpersoon soms moeilijk zijn te bereiken. Werken met migrantenorganisaties, het benaderen van leiders uit de migrantengemeenschap of het trainen van bepaalde leden van de gemeenschap in het inventariseren van bijvoorbeeld behoeften in de gezondheidszorg kan in dit opzicht nuttig zijn. Tegelijkertijd moeten dienstverleners zich ervan bewust zijn dat leden van een etnische of culturele groep niet dezelfde ervaring met diensten hoeven te hebben. Sociaaleconomische klasse, taalvaardigheid, rechtspositie en andere factoren kunnen eveneens een rol spelen, die mogelijk zelfs nog groter is.

Het SEEM-project (Services for Elders from Ethnic Minorities, 2003-2006), dat door de Europese Commissie onder het communautair actieprogramma ter bestrijding van sociale uitsluiting werd gefinancierd, heeft nader gekeken naar de toegankelijkheid van diensten in de gezondheidszorg en sociale zorg voor ouderen die tot etnische minderheden behoren. Het project heeft een boekje opgeleverd met voorbeelden van goede methoden van aanpak en een checklist voor lokale overheden en dienstverleners.

Een van de goede methoden van aanpak die door SEEM worden vermeld is het Ouderenforum in Leeds (Leeds Older People's Forum), waarin 110 vrijwilligersorganisaties zijn ondergebracht die met ouderen werken en ouderen vertegenwoordigen. Het forum heeft een BME-werker (BME staat voor „black and minority ethnic” — zwarte en etnische minderheidsgroep) aangesteld en een focusgroep van ouderen die tot etnische minderheden behoren en hun organisaties opgezet. Vertegenwoordigers van de focusgroep hebben bijvoorbeeld ontmoetingen gehad met de directeur van de sociale dienst van Leeds om het nieuwe bedrijfsplan van de sociale dienst en wijzigingen in de levering van zorg in de huisvesting te bespreken. Op deze manier geeft de focusgroep de ouderen en hun organisaties meer mogelijkheden om bij te dragen aan de ontwikkeling van diensten en wordt de zelfhulp versterkt.

U kunt contact opnemen via: seem@leeds.gov.uk, website: www.leeds.gov.uk/seem/



De opkomst van toegesneden diensten, die vaak door NGO's en zelfhulporganisaties van immigranten of vluchtelingen worden geboden, is een van de duidelijkste indicatoren van onvervulde behoeften.





- ☒ Toegesneden diensten zijn gevoelig voor de specifieke omstandigheden van zelfs kleine groepen. Ze reageren snel als de behoefte zich voordoet en ze zijn flexibel in de manier waarop ze worden geïmplementeerd. Als de reguliere aanbieders zich bewust worden van hiaten in de dienstverlening, is het de uitdaging een goed evenwicht tot stand te brengen tussen toegesneden diensten en algemene diensten. Een duidelijk onderscheid tussen rollen en taken kan nuttig zijn om overlapping van diensten en gebrek aan coördinatie te vermijden.

1.2.2. Evenwicht tussen algemene en doelgerichte maatregelen

- ☒ In het licht van de constante stroom informatie over hun doelgroep, moeten dienstverleners beoordelen of de gebruikelijke organisatorische processen, beleidsvormen, methoden van aanpak en structuren kunnen worden aangepast of dat er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

Als zij deze beslissingen moeten nemen, is het nuttig de volgende factoren te overwegen: timing, aantallen en capaciteit.

Timing

Timing is een belangrijke component van een succesvolle mainstreamingstrategie. De eerste periode na aankomst is doorgaans de periode waarin immigranten en vluchtelingen specifieke programma's nodig hebben. In sommige lidstaten bestaat het merendeel van de immigranten- en vluchtelingenpopulatie uit recente nieuwkomers.

Toegesneden maatregelen, zoals taalcursussen voor nieuwkomers en inburgeringsprogramma's, spelen meestal een belangrijke rol in beleid dat op immigranten en vluchtelingen is gericht. Algemene diensten blijven echter niet buiten schot, want nieuwkomers zullen evenzeer gebruikmaken van „reguliere” diensten, zoals ziekenhuizen. Nieuwe immigratielanden kunnen daarom van deze wetenschap profiteren door vroeg te beginnen met inspanningen op regulier terrein. Specifieke programma's kunnen op korte termijn bepaalde problemen met succes aanpakken, maar op de langere termijn kunnen dergelijke problemen met behulp van algemene programma's worden aangepakt.

Aantallen

Aantallen zijn van belang voor de beslissing van de mate waarin bestaande diensten moeten worden aangepast. Moet een organisatie grondig worden gewijzigd om een kleine groep immigranten of vluchtelingen met zeer specifieke behoeften te kunnen bedienen (bijvoorbeeld leden van een taalgroep die binnen het gastland of het lokale gebied zeer klein is)? Wellicht kan de ontwikkeling van toegesneden maatregelen hier uitkomst bieden. Deze maatregelen zouden dan volledig moeten worden afgestemd op de behoeften van de groep, wat een betere optie zou zijn dan akkoord te gaan met een mogelijk onbevredigend compromis. Anderzijds moet een reguliere dienstverlener een grote inspanning leveren om een wijziging door te voeren als deze voor een grote groep immigranten van belang is.

- ☒ Er kunnen verschillende criteria worden gebruikt om in een bepaalde situatie te beslissen of algemene of toegesneden maatregelen moeten worden gebruikt. Timing is belangrijk, evenals het aantal personen dat de gevolgen van een bepaalde maatregel ondergaat. Als deze factoren in beschouwing worden genomen, moeten de betrokkenen zich laten leiden door het aspect van evenredigheid.



Onderwijs is een van de hoofdterreinen van integratie en speelt een centrale rol bij de verbetering van de kansen van immigrantenkinderen. Veel voorbeelden van mainstreaming zijn in het onderwijs te vinden, bijvoorbeeld die welke zijn verzameld in de publicatie „Integratie van kinderen van immigranten in scholen in Europa” van het Eurydice-netwerk van 2004.

In het Eurydice-rapport wordt opgemerkt dat in Duitsland, Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk (Engeland) en de Franstalige gemeenschap van België tussen 5 % en 12 % van de leerlingen scholen bezoeken waarop meer dan 40 % van de nieuwe scholieren immigranten zijn. Veel van deze scholen passen zich aan wat betreft het schoolmenu, kledingsvoorschriften, zwem- en sportlessen, religieuze feestdagen en andere kwesties in het dagelijkse leven. Veel scholen maken gebruik van vertrouwenspersonen en/of tussenpersonen die het contact tussen thuis en school regelen en gebruiken „interculturele tussenpersonen” om in meer algemene zin schakels te ontwikkelen tussen thuis, de school en de gemeenschap. Scholen kunnen onderwijs in de moedertaal aanbieden of mogelijk maken en bieden diversiteit in het lesprogramma door leerlingen over andere culturen te leren en respect voor verschillen bij te brengen. In Zweden en Finland hebben immigrantenouders recht op een tolk als zij op school een gesprek hebben.

Rapport: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>



Capaciteit

Capaciteit en competentie zijn belangrijke aspecten bij de overweging of meer algemene of meer specifieke maatregelen te nemen en fungeren daarbij als kwaliteitsmaatregelen: zijn de algemene organisaties en de medewerkers daarvan in staat effectief in te spelen op de behoeften van migranten? Moeten zij nog steeds hun interculturele competentie ontwikkelen? Zijn de tijd en het budget om dit te doen beschikbaar of moeten in plaats daarvan toegesneden maatregelen worden genomen?

In het kader van het project „Migrantvriendelijke ziekenhuizen”, dat wordt ondersteund door het DG Gezondheid en consumentenbescherming, is de „Migrantvriendelijke kwaliteitsvragenlijst” ontwikkeld als beoordelingsinstrument voor ziekenhuizen.

Met behulp van de vragenlijst worden niet alleen migrantvriendelijke structuren beoordeeld, zoals tolkdiensten, informatiemateriaal voor migrantenpatiënten, cultureel gevoelige diensten (religie, voeding), maar ook componenten van een (kwaliteits)managementsysteem, om de migrantvriendelijkheid van diensten mogelijk te maken en te waarborgen, bijvoorbeeld de integratie van migrantvriendelijkheid in mandaten, begroting en programma’s voor de opleiding van personeel.

Website: www.mfh-eu.net/public/home.htm



In sommige gevallen kan aan bepaalde groepen toegesneden hulp worden geboden, terwijl tegelijkertijd de interculturele competentie van algemene diensten wordt versterkt.





Het Policesol-project is een opleidingsprogramma dat de Cardiff Police Community Safety Department en de afdeling Leisure and Lifelong Learning van de Cardiff County Council gezamenlijk hebben opgezet. Policesol (ESOL staat voor „English for Speakers of Other Language”) biedt taalondersteuning aan personen die geen Engels kunnen spreken.

In het project worden lessen die door ESOL-docenten worden verzorgd, gecombineerd met tussenkomst van wijkagenten en medewerkers die in hun proeftijd zitten. De politiemedewerkers praten met deelnemers over zaken als het alleen laten van kinderen thuis of in het park, autorijden zonder geldige papieren, huiselijk geweld of intimidatie op grond van ras.

Als gevolg van het project hebben deelnemers van etnische minderheden een groter vertrouwen in de politie ontwikkeld en kunnen zich opgeven om als vrijwilliger of als Police Community Support Officer te werken. Het etnische profiel van de politie is daardoor verbeterd.

Tegelijkertijd hebben politiefunctionarissen die betrokken zijn geweest bij het verzorgen van lessen aangegeven dat de praktische ervaring van het omgaan met multi-etnische groepen voor hen bijzonder waardevol is geweest. Zij hebben meer waardering gekregen voor de problemen waar migranten mee te maken hebben en vonden de ervaring effectiever dan de formele „diversiteitstraining”.



Website: www.cardiff.gov.uk

De eerste uitgave van het Handboek over integratie (hoofdstuk 2) bevatte een aantal voorbeelden over de wijze waarop interculturele competentie kan worden ontwikkeld, waardoor een „open en op integratie gerichte organisatie” ontstaat. De voorbeelden in de eerste en deze uitgave onderstrepen dat dienstverlening moet zijn gestoeld op een goede kennis van de klanten of cliënten uit de migrantengemeenschap: hun vestigingsgeschiedenis, leeftijd en geslachtsprofiel, taalbehoeften, culturele en religieuze praktijk en eventuele belemmeringen die zij ondervinden ten aanzien van toegang tot of ervaring met diensten. Dit kan migranten helpen toegang tot reguliere diensten te krijgen.



Kennis over cliënten met een immigranten- of vluchtelingenachtergrond kan op verschillende manieren worden opgedaan: door gegevens te analyseren en te genereren, door interculturele competentie tot een prioriteit te maken bij de selectie, opleiding en beoordeling van medewerkers, door externe deskundigen in te schakelen, door te overleggen met gemeenschapsgroepen of individuele burgers en door van toegesneden initiatieven te leren.

1.2.3. Mensen en instellingen met elkaar in contact brengen

Mainstreaming gaat over mensen die veranderingen aanbrengen in de instellingen waarmee zij als medewerkers, cliënten of betrokkenen omgaan. Instellingen die openstaan voor participatie en feedback zullen beter in staat zijn de gebieden aan te wijzen waar nog geen gelijkheid van toegang bestaat, en verleners van op maat gesneden en responsieve diensten zullen merken dat de verandering van houding die bij een geslaagde mainstreaming hoort, gemakkelijker kan worden doorgevoerd.



Anderzijds zouden dienstverleners die zich op enige afstand van hun gebruikers bevinden, slechts langzaam de behoeften van immigranten kunnen achterhalen. Het is mogelijk dat immigranten niet op de hoogte zijn van het beschikbare aanbod als we ervan uitgaan dat de reguliere dienstverlener streng of vijandig is. Veranderingen kunnen zich voordoen zonder dat ze op een effectieve manier worden gepubliceerd.

NGO's kunnen optreden als intermediair en een bijdrage leveren aan de verandering van percepties die verleners en gebruikers van diensten van elkaar hebben. Steungroepen voor bepaalde gemeenschappen kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op hetgeen immigranten van de dienstverlening weten en verwachten.



Bij mainstreaming draait het zowel om sociale rechtvaardigheid als om efficiency. Beide moeten zijn terug te vinden in de manier waarop mainstreaming wordt gedefinieerd en geïmplementeerd. Met andere woorden, een efficiënt beleid dient hand in hand te gaan met zorgvuldige aandacht voor vraagstukken van gelijkheid van kansen. Hoewel sommige mechanismen die daarbij een rol spelen vrij technisch van aard zijn, gaat mainstreaming in feite om een „verandering in de hoofden en harten” teweeg te brengen en een samenleving te creëren die zich van diversiteit bewust is en daarop inspeelt.

Vooraf van belang is de houding van medewerkers van dienstverlenende instellingen die hun werkprocessen zodanig moeten aanpassen dat daarin ruimte voor diversiteit bestaat. Kunnen zij worden gemotiveerd om naar gebruikers te luisteren, hun methoden opnieuw te beoordelen en aan hun competenties te werken?



Soms leidt werkdruk bij medewerkers tot een verslechtering van de relatie met de klant. Vooral balie medewerkers zijn wellicht minder goed in staat of bereid om gedurende drukke perioden extra tijd aan cliënten met een immigratieachtergrond te besteden. In België heeft de federale overheid een programma van interculturele bemiddeling opgezet, in het kader waarvan de overheid interculturele tussenpersonen of coördinatoren in ongeveer vijftig Belgische ziekenhuizen subsidieert. Het programma is gebaseerd op een dienst die door twintig vrijwilligersorganisaties in het hele land wordt verleend.



Website: www.cofetis.be



Politieke wil is een van de drijvende krachten achter mainstreaming. Hoe beter het contact dat politieke organisaties en organen met immigranten hebben, hoe actiever ze zullen zijn om mainstreaming te realiseren.



De kwestie van kiesrecht voor immigranten op lokaal niveau kan hier ter sprake worden gebracht, omdat veel dienstverlening op lokaal niveau plaatsvindt. Diensten worden vaak door de gemeente gefinancierd en de besluiten over de wijze waarop die diensten worden verleend, worden op lokaal niveau genomen. Zoals in gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 9 wordt vermeld, wordt integratie ondersteund door de participatie van immigranten in het democratische proces, inclusief de betrokkenheid bij verkiezingen, het stemrecht en het lidmaatschap van politieke partijen en moet overal waar dat mogelijk is worden aangemoedigd.





1.3. Non-gouvernementele organisaties

In de dynamische verhouding tussen algemene en toegesneden diensten ontwikkelen NGO's en algemene dienstverleners veranderende interactiepatronen. Deze kunnen worden gekenmerkt door aanvullendheid of competitie, door coördinatie of duplicatie, door transparantie of inefficiëntie. Het is de uitdaging om voort te bouwen op gemeenschappelijke belangen en relatief sterke punten om een relatie op te bouwen waarbinnen een gelijkwaardig partnership mogelijk is.

NGO's worden doorgaans voor een bepaalde zaak of een bepaald belang ingesteld, bijvoorbeeld als men van mening is dat er een hiaat bestaat in het overheidsbeleid of de dienstverlening. Ze leveren vaak toegesneden diensten die zijn toegespitst op specifieke groepen immigranten of vluchtelingen. Dergelijke diensten worden soms als voorlopige oplossingen voor de korte termijn beschouwd, omdat zij meestal op projecten zijn gebaseerd en afhankelijk zijn van financiering door donoren voor een bepaalde termijn. Duurzaamheid is echter een belangrijk probleem voor NGO's. Kunnen toegesneden activiteiten ertoe leiden dat algemene dienstverleners lessen toepassen? Zullen de problemen van immigranten en vluchtelingen worden geïntegreerd in langetermijnplanning?

Uit de volgende case study blijkt het belang van de „samenwerkingsbepalingen” tussen NGO's en algemene diensten. Hoe kunnen er organisatorische bruggen worden geslagen op een manier die de gebruikers de beste dienst bieden en organisaties hun identiteit doet behouden?



Maatschappelijke begeleiding voor vluchtelingen in Hongarije

- De NGO Menedék — de Hongaarse Vereniging voor migranten — werd in 1995 opgericht als een burgerinitiatief met financiering van de UNHCR.
- In 1998 startte Menedék een door de UNHCR gefinancierd project dat tot doel had te bemiddelen tussen gebruikers en gouvernementele of gemeentelijke dienstverleners. In de loop van het project stelde Menedék vast dat veel zaken niet effectief door de reguliere diensten werden opgepakt. Daarom begon Menedék met een eigen begeleidingsdienst voor vluchtelingen.
- De begeleidingsdienst werd bij de reguliere instellingen bekend en er werden steeds meer gebruikers met een vluchtelingenachtergrond naartoe verwezen.
- In 2002-2003 trok de UNHCR zijn financiering in. Menedék probeerde daarop tevergeefs de reguliere verleners in de dienst te interesseren. Met name de suggestie dat reguliere instellingen zelf met vluchtelingen en immigranten dienden te werken en dat Menedék als „resourcecentrum” behouden moest blijven, werd niet overgenomen.
- In 2005 ontwikkelde Menedék een casemanagementsysteem waarbinnen het een coördinerende en bemiddelende rol speelt tussen gebruikers met een vluchtelingenachtergrond en dienstverleners. Een van de doelen is de erkenning van de positie en expertise van Menedék op beleidsniveau.



Op immigranten gerichte activiteiten zijn een belangrijke kennisbron voor reguliere organisaties. Beleidsmakers moeten proactief zijn bij het inwinnen van informatie bij vrijwilligersorganisaties en organisaties binnen de gemeenschap die in rechtstreeks contact staan met bepaalde groepen.

Informatie kan worden verzameld via kwalitatief onderzoek of via rechtstreeks overleg met de betrokkenen uit de praktijk. Er kunnen seminars over de beste methoden van aanpak voor specifieke initiatieven worden georganiseerd waarbij degenen die toegesneden maatregelen uitvoeren en medewerkers van instanties die nog niet bij de mainstreaming van integratie van immigranten zijn betrokken worden samengebracht. Bij activiteiten die door de staat worden gefinancierd, zou men de implementerende organisaties kunnen vragen hun evaluatierapporten op het delen van ervaringen af te stemmen. De rapporten zouden bijvoorbeeld een gedeelte „lessen die zijn geleerd voor reguliere instanties“ kunnen bevatten. In deze context moeten evaluaties worden beschouwd als nuttige leerkanalen. Zie hoofdstuk 4 van dit handboek voor meer informatie.

NGO's, inclusief migrantenorganisaties, kunnen onafhankelijk van bepaalde projecten „centra van deskundigheid“ worden en profiteren van hun kennis van gemeenschappen door trainers en adviseurs te worden voor reguliere dienstverleners of overheidsinstanties. Ze kunnen ook materiaal ontwikkelen dat kan worden gebruikt bij de reguliere lesprogramma's voor medewerkers van overheidsbesturen, maatschappelijk werkers enzovoort. De vraag voor dergelijke activiteiten zal naar verwachting verder toenemen naarmate interculturele competenties hoger worden gewaardeerd.

NGO's kunnen ook organisaties zijn die belangen behartigen en campagne voeren. Door de aandacht te richten op specifieke aspecten van integratie van immigranten, zorgen zij ervoor dat het probleem duidelijker wordt geprofileerd. Een goede methode van aanpak suggereert dat overheden de gevarieerde rollen van NGO's moeten erkennen: NGO's als belangenbehartigende organisaties, als verleners van bijvoorbeeld tolkdiensten of diensten voor informatieverstrekking en als organisaties die de dialoog mogelijk maken. Als alle aspecten van de activiteiten van NGO's worden gefinancierd, kan de autonomie van NGO's worden ondersteund en kan de inzet van overheden bij communicatie en hun actieve betrokkenheid als hoofdelementen van de integratie van immigranten tot uitdrukking worden gebracht.





Conclusies

1. Beleidsmakers, dienstverleners en non-gouvernementele organisaties die op tal van terreinen actief zijn, moeten kritisch naar hun eigen activiteiten kijken. In welke mate herkennen programma's bepaalde behoeften en omstandigheden van immigranten en reageren ze op en voorzien ze in die behoeften en omstandigheden? Kunnen processen en structuren zodanig worden aangepast dat zij de toegankelijkheid tot immigranten verbeteren op basis van gelijkheid?
2. Uit ervaring blijkt dat de praktische aanpak van mainstreaming effectiever is als deze is gebaseerd op een samenhangende politieke boodschap, namelijk dat aandacht voor de integratie van immigranten geen luxe is maar een normaal element van het mandaat van een instelling, als de cliënten, leden of betrokkenen daarvan een steeds diverser karakter vertonen.
3. Dienstverleners gebruiken verschillende instrumenten om te bepalen of de bestaande diensten adequaat zijn voor alle delen van de bevolking. Eén manier om een dergelijke beoordeling uit te voeren is door naar de diensten zelf te kijken: worden deze gebruikt op de wijze waarvoor zij zijn ontworpen of worden ze verkeerd gebruikt, wat kan ouden op tekortkomingen in de communicatie of een verkeerde afstemming van vraag en aanbod?
4. Toegesneden diensten zijn gevoelig voor de specifieke omstandigheden van zelfs kleine groepen. Ze reageren snel als de behoefte zich voordoet en ze zijn flexibel in de manier waarop ze worden geïmplementeerd. Als de reguliere aanbieders zich bewust worden van hiaten in de dienstverlening, is het de uitdaging een goed evenwicht tot stand te brengen tussen toegesneden diensten en algemene diensten. Een duidelijk onderscheid tussen rollen en taken kan nuttig zijn om overlapping van diensten en gebrek aan coördinatie te vermijden.
5. In het licht van de constante stroom informatie over hun doelgroep, moeten dienstverleners beoordelen of de gebruikelijke organisatorische processen, beleidsvormen, methoden van aanpak en structuren kunnen worden aangepast of dat er aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.
6. Er kunnen verschillende criteria worden gebruikt om in een bepaalde situatie te beslissen of algemene of toegesneden maatregelen moeten worden gebruikt. Timing is belangrijk, evenals het aantal personen dat de gevolgen van een bepaalde maatregel ondergaat. Als deze factoren in beschouwing worden genomen, moeten de betrokkenen zich laten leiden door het aspect van evenredigheid.
7. Kennis over cliënten met een immigranten- of vluchtelingenachtergrond kan op verschillende manieren worden opgedaan: door gegevens te analyseren en te genereren, door interculturele competentie tot een prioriteit te maken bij de selectie, opleiding en beoordeling van medewerkers, door externe deskundigen in te schakelen, door te overleggen met gemeenschapsgroepen of individuele burgers en door van toegesneden initiatieven te leren.



8. NGO's kunnen optreden als intermediair en een bijdrage leveren aan de verandering van percepties die verleners en gebruikers van diensten van elkaar hebben. Steungroepen voor bepaalde gemeenschappen kunnen bijvoorbeeld invloed hebben op hetgeen immigranten van de dienstverlening weten en verwachten.
9. Vooral van belang is de houding van medewerkers van dienstverlenende instellingen die hun werkprocessen zodanig moeten aanpassen dat daarin ruimte voor diversiteit bestaat. Kunnen zij worden gemotiveerd om naar gebruikers te luisteren, hun methoden opnieuw te beoordelen en aan hun competenties te werken?
10. Politieke wil is een van de drijvende krachten achter mainstreaming. Hoe beter het contact dat politieke organisaties en organen met immigranten hebben, hoe actiever ze zullen zijn om mainstreaming te realiseren.
11. Op immigranten gerichte activiteiten zijn een belangrijke kennisbron voor reguliere organisaties. Beleidsmakers moeten proactief zijn bij het inwinnen van informatie bij vrijwilligersorganisaties en organisaties binnen de gemeenschap die in rechtstreeks contact staan met bepaalde groepen.





Hoofdstuk 2

Huisvesting in een stedelijke omgeving



Huisvesting is voor personen, gezinnen en gemeenschappen van vitaal belang en vormt een kritische factor bij de bevordering van integratie. In dit hoofdstuk worden de methoden van aanpak beschreven die worden gebruikt om immigranten een ruimere keuze in de huisvesting te bieden door de hinderpalen voor toegang tot huisvesting zo veel mogelijk weg te nemen en de kwaliteit van huisvesting te verbeteren. Dergelijke maatregelen zijn meestal kleinschalig en specifiek gericht en worden geïmplementeerd tegen een achtergrond van breder stedelijk beleid en bredere stedelijke structuren. In enkele Europese steden heeft tegenwoordig meer dan de helft van de inwoners een immigratieachtergrond, een omstandigheid die nieuwe voorwaarden aan diversiteit stelt. Dergelijke steden vervullen vaak een pioniersrol in de ontwikkeling van maatregelen met betrekking tot stedelijke wederopbouw, gemengd eigendom en huur, op integratie gerichte instellingen en diensten en communicatie en participatie, wat kan bijdragen aan een betere leefomgeving voor een steeds diverser wordende bevolking.



Gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 7 biedt de context om huisvestingsbeleid binnen het kader van integratie van immigranten te plaatsen. Daarin staat: „Frequente omgang tussen immigranten en burgers van de lidstaten is een fundamenteel mechanisme voor integratie. Gemeenschappelijke fora, interculturele dialoog, onderricht over immigranten en immigrantenculturen, en het bevorderen van de levensomstandigheden in het stadsmilieu versterken de interactie tussen immigranten en burgers van de lidstaten.”

2.1. Verruiming van de huisvestingskeuze voor immigranten



Evenals andere inwoners ontwikkelen immigranten huisvestingsstrategieën op basis van hun behoeften en de kansen die hun door de omgeving worden geboden. Beleid moet erop zijn gericht de keuze van huisvesting voor immigranten te verruimen door te zorgen voor gelijke kansen op de woningmarkt wat toegankelijkheid en kwaliteit betreft.

Toegang tot huisvesting

Veel immigranten ervaren directe en indirecte discriminatie op de woningmarkt. Het komt voor dat huiseigenaren niet bereid zijn om woningen aan immigranten te verkopen of te verhuren. Anderen vragen uitzonderlijk hoge huren en borgsommen, weigeren partijen die zich borg stellen te accepteren of verlangen onnodige documentatie en referenties. Vanwege de moeilijkheden bij de toegang tot particuliere huisvesting is de vraag naar huisvesting in het sociale segment onder immigranten vaak hoog. Sociale huisvesting is echter schaars en de wachtlijsten zijn lang. Het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EUMC) heeft in 2005 de nadelige positie en discriminatie waar immigranten en minderheden in de EU-15 mee worden geconfronteerd gedocumenteerd in de publicatie *Migranten, minderheden en huisvesting: uitsluiting, discriminatie en antidiscriminatie in de 15 lidstaten van de EU*, die is gebaseerd op landelijke rapporten van de contactpunten van het EUMC.

Het communautaire recht voorziet in gelijke behandeling van langdurig ingezetenen en staatsburgers met betrekking tot de toegang tot goederen en diensten en biedt bescher-



ming tegen discriminatie op grond van ras en etniciteit bij de levering van goederen en diensten, inclusief huisvesting.

Er kan intensiever gebruik worden gemaakt van wetgeving die discriminatie uitbant op het gebied van dienstverlening, inclusief huisvesting.



De toepassing van antidiscriminatie wetgeving in Frankrijk

Case: Hamida en Audrey Brahmia, Strafhof van Grenoble, 14 september 2004

In dit geval veroordeelde het hof een landeigenaar wegens discriminatie op grond van ras ingevolge artikel 225-2 van het Wetboek van strafrecht, omdat deze op basis van ras weigerde een stuk land te verkopen. Nadat hij een aanbod voor de verkoop van een stuk land had geaccepteerd, weigerde de eigenaar de transactie te voltooien, daarbij aanvoerend dat hij bang was problemen met de burens te veroorzaken omdat de koper een „arabier“ was. Nadat hij van de koper een huwelijksakte had gevraagd om diens „goede gedrag“ te controleren, foto's van het huwelijk om diens manier van doen te beoordelen, een hogere prijs had gevraagd en het te verkopen oppervlak had verkleind, bleef hij weigeren om de transactie te voltooien, daarbij technische problemen en problemen betreffende de wet op onroerend goed en eigendom aanvoerend om het sluiten van de verkoop te voorkomen.

De landeigenaar werd door het Strafhof van Grenoble veroordeeld maar ging tegen het vonnis in beroep. Op 27 oktober 2005, verhoogde het Hof van beroep het vonnis tot zes maanden voorwaardelijk en een boete van 6 000 euro en eiste dat de veroordeling zou worden gepubliceerd in de rubriek voor onroerend goed in de twee grootste plaatselijke bladen en de belangrijkste publicatie binnen de bedrijfstak voor onroerend goed, *La Revue Bleue*.

European Anti-discrimination Law Review, nummer 3, april 2006, pag. 66

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm



Bepalingen met betrekking tot huisvesting zijn vaak over een groot aantal wetten verspreid. Daarin wordt in vaak ingewikkeld taalgebruik gedefinieerd wat de rechten en plichten van huiseigenaren en bewoners zijn.

In de gedragscodes voor huisvesting kan op een praktische manier worden uitgelegd wat huisvestingswetgeving in de praktijk inhoudt.

Gedragscodes voor gelijke behandeling bij huisvesting kunnen vier brede doelen hebben:

- a. normen stellen voor het bewerkstelligen van gelijke behandeling en praktische begeleiding bieden voor de wijze waarop onwettige discriminatie op grond van ras kan worden voorkomen en gelijke kansen kunnen worden geboden op het gebied van huisvesting en daaraan gerelateerde diensten;
- b. woningbouwverenigingen en andere instellingen die onder de huisvestings- en planingbepalingen van verschillende nationale wetten verplichtingen hebben, helpen goed inzicht te krijgen in hun verantwoordelijkheden en rechten;





- c. advocaten en andere adviseurs helpen bij het advies aan hun cliënten, en rechtbanken en tribunalen bijstaan bij de interpretatie van rechtsbegrippen; en
- d. ervoor zorgen dat eenieder die overweegt gerechtelijke procedures aan te spannen een goed begrip heeft van zowel de wetgeving als de goede methoden van aanpak op het gebied van huisvesting en de daaraan gerelateerde diensten.

Via een verscheidenheid van maatregelen kan aan immigranten direct en indirect ondersteuning worden geboden.

Er kan praktische hulp worden gegeven in de vorm van borgsommen, huurgaranties of referenties aan huiseigenaren. In Spanje bevatten de meeste regionale plannen voor immigratie en integratie tegenwoordig programma's waarbij een openbare instelling de huiseigenaar garandeert dat de huur zal worden betaald en dat eventuele schade zal worden gerepareerd. De Catalaanse overheid heeft het netwerk van sociale huisvesting (Red Bolsa de Vivienda Social) opgezet, dat naast technische en juridische garanties een zeer uitgebreide verzekering en lening voor borgsommen biedt.

Het Italiaanse CENSIS-instituut heeft in opdracht van het ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid in het kader van het communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie een aantal instrumenten op lokaal niveau onderzocht dat is bedoeld om ondersteuning te bieden aan immigranten bij het huren of kopen van een woning. Het instituut heeft een lijst gepresenteerd van instrumenten die met goed gevolg zijn getest. Het onderzoek had betrekking op 99 diensten, die in verschillende categorieën werden ondergebracht: informatie en begeleiding; bemiddeling; onroerendgoedbeheer of huisaankoop; bouw of restauratie van onroerend goed; garantiefondsen en leningen. Er worden vier voorbeelden als goede methode van aanpak genoemd: het programma voor het herstel van de wijk Stadera in Milaan, „Un tetto per tutti” in Perugia, het samenwerkingsverband „Nuovo villaggio” van Padova en de woningbouwvereniging van Rimini. De Italiaanse overheid en andere actoren zijn nu bezig deze methoden van aanpak naar nationaal en Europees niveau uit te breiden.



Bijvoorbeeld: „Un tetto per tutti”

Het project „Un tetto per tutti” werd ontwikkeld in de regio Umbrië en werd vervolgens uitgebreid naar de regio Lombardije.

Toekomstige eigenaren, zowel immigranten als Italiaanse staatsburgers, bouwen of restaureren huizen op grond die door de gemeenten beschikbaar wordt gesteld. Deskundigen en lokale organisaties coördineren het project en bieden logistieke en technische ondersteuning, waaronder toegang tot krediet.

Sinds 2001 zijn er 52 nieuwe huizen gebouwd en hebben 72 gezinnen, waarvan de helft immigranten, aan het project deelgenomen. In de toekomst kunnen bankleningen en door immigrantenarbeiders betaalde huur ertoe bijdragen dat het project zelfvoorzienender wordt.

CENSIS, Housing Policies and Services for Immigrants in Italy (Huisvestingsbeleid en -diensten voor immigranten in Italië), Engelse samenvatting, Rome, november 2005, pag. 38-40.





Immigranten en niet-immigranten met een laag en onregelmatig inkomen zien zich geplaatst voor een beperkte keuze en belemmeringen in de mobiliteit van de woningmarkt. Deze situatie wordt soms verergerd door de rechtspositie van immigranten. Immigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning zullen vaak niet in staat zijn te voldoen aan de verplichting van „adequate huisvesting”, een belangrijke voorwaarde voor de status van langdurig verblijf, omdat huiseigenaren weigeren woningen te verhuren als de verblijfsvergunning niet voor de volledige contractperiode kan worden gegarandeerd. Ook kunnen overheidsinstanties van iemand die een aanvraag voor gezinshereniging indient verlangen dat deze een bewijs van onderdak overlegt dat als gangbaar kan worden beschouwd voor een vergelijkbaar gezin in dezelfde regio en dat aan de algemeen geldende gezondheids- en veiligheidsnormen voldoet.

Verblijfsseisen moeten worden beoordeeld op consistentie met huisvestingsbeleid en op hun invloed op de positie van immigranten in de woningmarkt. 

Kwaliteit van huisvesting

Betaalbaar onderdak is soms van slechte kwaliteit. Sommige naoorlogse woonblokken die in verschillende lidstaten zijn gebouwd, hebben te lijden van waterschade, isolatieproblemen, slecht werkende liften en andere problemen die verband houden met de materialen die voor de bouw zijn gebruikt. Kleinere woningen kunnen ook slecht onderhouden zijn, vooral waar huiseigenaren die woningen aan immigranten verhuren niet de noodzakelijk reparaties uitvoeren. Sommige immigranten en vluchtelingen zijn aangewezen op slechte huisvesting die in een verwaarloosde of zelfs gevaarlijke staat verkeert.

Nationale en lokale overheden moeten ernstige huisvestingsproblemen in kaart brengen en initiatieven baseren op betrouwbare gegevens over de huisvestings situatie van immigranten. Voor dat doel kan onderzoek worden gebruikt. Dergelijk onderzoek kan zodanig worden opgezet dat vergelijking op Europees niveau mogelijk is en dat Europese normering kan worden gehanteerd. 

Eigenaren kunnen worden aangemoedigd om de kwaliteit van hun onroerend goed te verbeteren en dit voor immigranten open te stellen. De Italiaanse gemeente Scicli (in de provincie Ragusa op Sicilië) biedt een bijdrage van maximaal 50 % van de kosten voor renovatie en reparatie aan huiseigenaren die ermee instemmen die woningen voor minimaal vijf jaar tegen een overeengekomen lage prijs te verhuren aan immigranten. Van dit initiatief profiteren ongeveer 15 familiegroepen. Het gaat hier om een investering van 50 000 euro van de gemeente. 

De vraag of een bepaalde huisvestingsoptie het juiste antwoord is op de behoeften van immigranten is één van de aspecten van de huisvestingskwaliteit. In verschillende lidstaten is het onderdak niet afgestemd op het feit dat gezinnen van immigranten of vluchtelingen groter dan gemiddeld kunnen zijn. In Zweden zijn grote appartementen bijvoorbeeld bijna alleen te vinden in oude particuliere huurgebouwen die voor huren of kopen te duur zijn. In enkele gevallen leidt deze slechte afstemming van woningbehoeften en aanbod tot een te groot aantal bewoners in het pand, met niet alleen ademhalings- en andere gezondheidsproblemen maar ook sociale problemen tot gevolg. In het Verenigd Koninkrijk werd op basis



van gegevens van een volkstelling onderzoek gedaan naar de ervaringen van Moslims met betrekking tot huisvesting. Daaruit bleek dat bijna 42 % van de moslimkinderen in overbevolkte panden woont, in vergelijking met 12 % gemeten voor de hele bevolking.

Bij nieuwbouw in de sociale huisvesting kan rekening worden gehouden met de verschillende behoeften van immigranten en vluchtelingen, bijvoorbeeld door te voorzien in appartementen voor grotere gezinnen. Bestaande wooneenheden kunnen in overleg met hurende immigranten worden aangepast en er kunnen aanvullende diensten worden geboden, zoals gemeenschappelijke ruimten voor het wassen van kleding, gemeenschappelijke satellietantennes of daktuinen. Sozialbau AG in Wenen, een woningencollectief dat wordt bewoond door buitenlanders (uit alle landen) en autochtone Oostenrijkers, steunt bijvoorbeeld het gemeenschappelijke aspect van wonen via dergelijke initiatieven.



Woningbouwverenigingen die op proactieve wijze proberen de dienst aan immigranten onder de cliënten te verbeteren, zullen met meer succes aan hun behoeften en voorkeuren voldoen. Woningbouwverenigingen kunnen hun medewerkers voor dit doel opleiden of medewerkers met een immigratieachtergrond in dienst nemen.



In het Verenigd Koninkrijk zijn talloze „Black and Minority Ethnic” (BME) woningbouworganisaties gespecialiseerd in het bieden van huisvestingsdiensten aan hun doelgroep. Zo is de Ashram Housing Association de grootste BME-organisatie in de West Midlands. Ashram is eigenaar en beheerder van 727 woningen, waarvan de meeste (543) zich in Birmingham bevinden. 49 % van de huurders is Aziatisch, 27 % is blank, 13 % is zwart en 8 % is van gemengde afkomst. De belangrijkste doelstelling van deze organisatie is om specifiek, maar niet uitsluitend, te voorzien in de behoeften van BME-groepen.

Meer dan 20 % van het aanbod van de organisatie bestaat uit onderdak voor grote gezinnen met vier of meer slaapkamers (met een maximum van zeven slaapkamers). Ashram heeft ook allerlei woningen waarbij deskundige hulp wordt geboden om te voorzien in de behoeften van oudere Aziaten en vrouwen die huiselijk geweld zijn ontvlucht. Daarnaast is er een project voor geestelijke gezondheidszorg voor Aziatische vrouwen.

Zoals in een recent rapport van de Audit Commission wordt vermeld, is 75 % van de bestuursleden van de medewerkers in hogere functies afkomstig uit BME-groepen. In het totaalbeeld is het personeelsbestand van de 100 medewerkers van Ashram een weerspiegeling van het demografische profiel van de gemeenschap waarbinnen de organisatie actief is. De organisatie houdt een lijst bij van de taalvaardigheid van de medewerkers om aan de vraag naar tolken te voldoen. 40 % van de onderaannemers van Ashram behoort tot BME-organisaties.



Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk
Rapport over woninginspectie, www.audit-commission.gov.uk.

2.2. Integratie in de stedelijke omgeving

In veel Europese steden is veel armoede in bepaalde buurten geconcentreerd die vaak van de rest van de stad zijn afgezonderd. In veel gevallen wonen daar verhoudingsgewijs veel immigranten. Evenals andere inwoners ondergaan immigranten de invloed van de afstand



tot de formele arbeidsmarkt, de afwezigheid van voorzieningen van de particuliere sector, zoals winkels en banken, het intensieve gebruik dat van openbare diensten wordt gemaakt en de slechte kwaliteit daarvan, misdaad en asociaal gedrag en de slechte reputatie die dergelijke achterstandsbuurten kenmerkt. Bovendien kunnen immigranten door ruimtelijke concentratie in bredere zin worden geïsoleerd van de samenleving, wat vooral bij kinderen kan leiden tot minder gelegenheid om de taal te leren.

Beleid en aanpak zijn gericht op de bestrijding van maatschappelijke uitsluiting en scheiding, die kenmerkend voor achterstandsbuurten zijn. Tegelijkertijd kunnen ze de positieve aspecten die veel immigranten ervaren versterken: ondersteuning via sociale, etnische en familienetwerken, de mogelijkheden van de etnische arbeidsmarkt, snelle hulp voor nieuwkomers en de aanwezigheid van etnische organisaties.



In de volgende paragrafen worden voorbeelden gegeven van stedelijke wederopbouw, gemengde eigendom en huur, op integratie gerichte instellingen en diensten, en communicatie en participatie. Ofschoon de fysieke infrastructuur belangrijk is, betekent een goede methode van aanpak dat beleid ook maatschappelijke, economische en culturele aspecten moet ondersteunen. Winkels, gezondheidsinstellingen, religieuze en culturele centra en andere instanties en diensten zijn noodzakelijke bestanddelen van een goed functionerend stedelijk gebied. Genderrelaties zijn belangrijk in het vormgeven van interacties in de stedelijke omgeving. Genderspecifieke initiatieven kunnen een aanzienlijke invloed hebben.

Beleidsdoelen voor achterstandswijken moeten zijn afgestemd op planning voor de gehele stad en stedelijke concepten moeten prioriteit geven aan het slaan van „bruggen” tussen de stadswijken. De bestrijding van elke vorm van ongelijkheid in de dienstverlening op verschillende terreinen dient voorrang te krijgen.



Stedelijke wederopbouw

Wederopbouwprogramma's zijn doorgaans gericht op duidelijk afgebakende delen van steden. Er is daarbij vaak sprake van een grote financiële investering waarbij de fysieke infrastructuur wordt gerenoveerd en gemoderniseerd. Het welzijn van de bewoners kan door dergelijke maatregelen aanzienlijk worden verbeterd, omdat vuil, rommel en geluidsoverlast vaak aan de architectuur kan worden toegeschreven. Woonblokken kunnen worden verbeterd met behulp van balkons en terrassen — die immers voor meer privacy zorgen en echo's van binnenplaatsen en toegangspoorten opheffen — buitenverlichting, ruime zones voor het gereedzetten van vuilnis en regelmatige ophaaldiensten voor vuil en grofvuil. Ongebruikte ruimten tussen gebouwen kunnen structuur worden gegeven en het woongebied, inclusief toegangszones, speeltuinen en andere halfopenbare gebieden, kunnen duidelijk worden gemarkeerd.

Infrastructuurprogramma's kunnen ook betrekking hebben op investering in aansluitingen op openbaar vervoer, bijvoorbeeld door metrolijnen uit te breiden of een bepaalde buurt een eigen treinstation te geven. Toegang tot mobiliteit is van cruciaal belang voor bewoners van arme wijken en kan zorgen voor aansluiting op de stroom middelen, goederen en diensten in de stad.





Programma's voor stedelijke wederopbouw zorgen vaak voor grote veranderingen in de woonomgeving van de bevolking van een wijk. In het ideale geval vindt bij de planning inspraak plaats en worden ook bewoners met een immigratieachtergrond daarbij betrokken. Medewerkers van woningbouwverenigingen kunnen rechtstreeks met de bewoners overleggen door middel van persoonlijk contact op alledaagse communicatieplekken, zoals groentewinkels, cafés, kinderopvangverblijven of gebedsplaatsen. Een meer gestructureerde participatie vraagt vaak om een grote investering in voorbereiding en het regelen van capaciteit.



FORUM Nederland: „Social Olympics“

Het initiatief van de „Social Olympics“ is ingezet waar bouwplannen voor de lange termijn worden gemaakt, inclusief de sloop van huizen en de gedwongen verhuis van mensen. „Social Olympics“ is een conferentiemethode waarbij de zekerheid bestaat dat bepaalde groepen bij de besluitvorming een gelijkwaardige rol spelen.

Bij de „Social Olympics“ worden deelnemers in vijf groepen of „ringen“ verdeeld: beleidsmakers, professionals (zoals maatschappelijk opbouwwerkers), bewoners, politici en niet-belanghebbende deskundigen (bijvoorbeeld academici of personen uit een andere stad of wijk). Op de conferentie vormt elke groep eerst een mening in de eigen ring. Vervolgens worden zij geïnformeerd over de meningen van de andere ringen en krijgen zij de gelegenheid om hun eigen mening te wijzigen. Daarna komen alle ringen bijeen om te proberen consensus te bereiken over de prioriteiten voor bouwplannen op de lange termijn. Bij deze methode krijgen bewoners, die vaak minder ervaring hebben in openbare debatten, de kans zich een mening te vormen voordat zij met anderen de „strijd“ moeten aanbinden. FORUM heeft ervaren dat de mogelijkheid van inspraak in een beschermde en kleinschalige omgeving een goede manier is om de participatie van bepaalde groepen aan te moedigen.

Dergelijke uitgebreide raadplegingen vereisen veel voorbereiding, veel investering en hooggekwalificeerde voorzitters. Bij stedelijke planning staan echter vaak grote belangen op het spel en de betrokken middelen zijn voldoende rechtvaardiging voor een gedegen raadpleging, die ertoe leidt dat de oplossingen geschikter, gemakkelijker geaccepteerd en uiteindelijk kostenverantwoord zijn. FORUM heeft bijvoorbeeld in de stad Arnhem (in de wijk Malburgen) een „Social Olympics“-conferentie georganiseerd waar men bezig was met de herontwikkeling van gescheiden buurten en waar de begroting voor de „flankerende“ maatschappelijke aanpak 1 miljoen euro bedroeg.



Website: www.forum.nl

Gemengd eigendom en huur

In verschillende lidstaten speelt het principe van gemengd eigendom een belangrijke rol in het huisvestingsbeleid. Via belastingvoordelen en andere incentives kunnen particuliere ontwikkelaars of eigenaars worden aangemoedigd investeringen te doen in buurten die door sociale huisvesting worden gedomineerd. Er kan nieuwbouw worden toegepast om verschillende woningtypen samen te brengen tegen verschillende prijzen en met verschillende eigendomsregelingen. Ook kan men ervoor kiezen de bestaande sociale woningvoor-



raad te slopen om plaats te maken voor particuliere woningbouw. Waar door de eigenaar bewoonde woningen en sociale huurwoningen gemengd voorkomen, is het aan te bevelen de architectonische verschillen tussen beide typen tot een minimum te beperken. Dit is het geval in Helsinki, waar sinds de jaren zestig het gemengde principe bij de planning van woonwijken is gebruikt.

In het Verenigd Koninkrijk kunnen planningsautoriteiten artikel 106 van de Town and Country Planning Act van 1990 gebruiken om ontwikkelaars te verplichten bij te dragen aan betaalbare huisvesting of andere openbare voorzieningen, zoals scholen of parken, wat getuigt van de bredere gevolgen van het nieuwe beleid voor particuliere woningbouw. Dit heeft geleid tot nieuwe huisvestingsprojecten waarin zowel ruimte is voor goedkopere woningen als voor woningen met een waarde die conform de marktprijs is.



Er zijn aanwijzingen dat particuliere woningen in gemengde stedelijke gebieden voor immigranten uit de middenklasse aantrekkelijk zijn, omdat deze doorgaans betaalbaarder zijn dan woningen in andere gebieden en de genoemde groep van immigranten de mogelijkheid geven dicht bij hun familie te wonen. Een dergelijke gemeenschap die zich door gemengd eigendom kenmerkt, kan bijdragen aan verruiming van de woningkeuze voor immigranten als gedurende de levensloop verschillende woningopties worden geboden.

Een ander type gemengd beleid heeft betrekking op de samenstelling van het huurdersbestand van openbare huurwoningen. De mate waarin gemeenten (of andere overheidsactoren) op deze processen invloed kunnen hebben, hangt af van de bestuurs- en eigendomsstructuren. Incentives kunnen uitkomst bieden. In Hamburg wordt bijvoorbeeld huursubsidie verstrekt aan studenten die in buurten gaan wonen die hoofdzakelijk door immigranten worden bewoond. Een aanpak die gericht is op het bereiken van gemengde woonstructuren in sociale huisvesting moet ervoor zorgen dat discriminatie wordt vermeden. Het doel om concentraties van immigranten te voorkomen, kan er bijvoorbeeld toe leiden dat woningbouwverenigingen de herkomst van kandidaten als selectiecriteria gaan hanteren.

Omdat de huisvestingsproblematiek direct invloed heeft op het persoonlijke leven van individuen en gezinnen, moet bij tussenkomst op dit terrein speciaal met privacy rekening worden gehouden. Tevens moet met de betrokkenen worden overlegd en moet discriminatie worden voorkomen.



Op integratie gerichte instellingen en diensten

Veel methoden van aanpak die de bevordering van integratie in buurten met een hoge concentratie immigranten ten doel hebben, richten zich op de toegankelijkheid en ontvankelijkheid van lokale instellingen en diensten. Vooral in steden met een hoog percentage immigranten houdt het bestuur vaak een situatie in stand waarin verschillende functies binnen één locatie worden gecombineerd. Hierdoor komen gemeentelijke diensten dicht bij de burger en kan de overheid onmiddellijk problemen aanpakken zodra deze optreden.

In veel wijken met diversiteit zijn scholen gemeenschappelijke instellingen geworden met meerdere contacten met andere lokale actoren uit de openbare, particuliere en non-gouvernementele sectoren. Liefdadigheidsinstellingen en NGO's kunnen in bestaande scholen





avondschoollonderwijs met kinderopvang aanbieden. Bewonersorganisaties en migrantenverenigingen kunnen ook van de school gebruikmaken als ontmoetingsplek. Gemeentelijke overheden kunnen dichterbij de burger komen door scholen als contactpunt met bewoners te gebruiken. Plaatselijke bedrijven kunnen ook een bijdrage leveren, bijvoorbeeld door leerlingen in de gelegenheid te stellen het bedrijf te bezoeken in het kader van hun opleiding en beroepsoriëntatie.



De Karlschule in de Duitse stad Hamm is nauw bij het buurtleven betrokken. De leerlingen hebben bijvoorbeeld geholpen bij het opknappen van de speelplaats en de sportclub van de school organiseert disco's voor de jongeren uit de buurt. De school heeft ook deelgenomen aan optochten rond het 750-jarige bestaan van de wijk. In het huishoudkundelokaal worden naaicursussen gegeven aan Turkse vrouwen. Ook externe partners zijn op de school actief: projectmanagers van de welzijnsorganisatie *Arbeiterwohlfahrt* verzorgen loopbaanbegeleiding, *Caritas* biedt naschoolse opvang voor de Karlschule en de gemeentelijke dienst groenvoorzieningen helpt bij het onderhoud van het groene dak van de school.



Website: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/

De Karlschule is een van de beste praktijkvoorbeelden die in de publicatie „Immigranten in de stad” van de Schader Stichting worden vermeld. Deze publicatie is verschenen in het kader van een breder project dat gericht is op de sociaalgeografische integratie van immigranten in Duitsland. Het project wordt gefinancierd door het federale ministerie van Onderwijs en Onderzoek en loopt van januari 2004 tot augustus 2006. Andere partners zijn de Duitse Vereniging van steden (DST), de Duitse Hoofdfederatie van woningbouw- en onroerendgoedverenigingen (GdW), het Duitse Instituut voor urbanistiek (Difu) en het Instituut voor huisvesting, onroerend goed, stedelijke en regionale ontwikkeling van de Ruhr-Universiteit Bochum (InWIS).

Er zijn goede methoden van aanpak met betrekking tot „Immigranten in de stad” bijeengebracht; in totaal zijn 232 projecten bestudeerd en 136 projecten zijn uitgebreid beschreven. Van deze 136 projecten zijn er 28 aangemerkt als goede methoden van aanpak.

Vanwege de vele overeenkomsten tussen de initiatieven worden in deze verzameling van projecten „projecttypen” beschreven. Veel projecten hebben bijvoorbeeld te maken met het opzetten van laagdrempelige ontmoetingsplaatsen, waar bewoners naar de juiste diensten worden doorverwezen of waar plaatselijke verenigingen de ruimte krijgen.



Website: www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf



Buurtscholen kunnen worden gebruikt als integratielocaties en opleidingscentra voor alle bewoners in de wijk, inclusief volwassenen.

Zo kunnen ook openbare bibliotheken centra voor de gemeenschap worden door aanvullende activiteiten en programma's te bieden.



Onder het Urban-programma boden twee openbare bibliotheken in de Deense stad Aarhus IT-cursussen voor bewoners in de buurt die niet over een pc konden beschikken. De cursussen waren vooral gericht op migrantenvrouwen en andere groepen die geen tijd of mogelijkheid hebben om IT-basiskennis op te doen.

Het programma, dat 18 maanden duurde en in mei 2003 startte, bood trainingen voor het gebruik van de pc en het internet en leidde enkele geselecteerde deelnemers op tot IT-begeleiders, zodat die anderen wegwijs konden maken. De vereniging van IT-begeleiders werd in juni 2004 opgericht. Voor de bewoners leidde het project behalve tot het verkrijgen van IT-vaardigheden tot betere kansen op participatie.

Website: www.urbanbydel.dk



Gemeenten kunnen een aanvulling bieden op de motiveringsactiviteiten van afzonderlijke organisaties en een rol spelen bij het in contact brengen van immigranten met lokale groepen en verenigingen.

De Duitse stad Münster helpt etnisch Duitse gezinnen (Aussiedler) bij het vinden van onderdak wanneer zij het gemeenschappelijke opvangcentrum verlaten en biedt ondersteuning bij de integratie in de gemeenschap van de nieuwe buurt.

Eerst ontmoeten de gezinnen een gemeentelijke hulpverlener. Samen maken zij afzonderlijke profielen van de opleidings- en beroepsachtergrond, van de gemeenschapsactiviteiten voorafgaand aan de migratie, van de kennis van lokale voorzieningen, van professionele en sociale doelen en van de interesses. Op basis van deze profielen wordt een lijst gemaakt van relevante lokale instellingen en organisaties waarmee contact moet worden opgenomen. Daartoe behoren sportclubs, parochies, jongerenverenigingen enzovoort. De immigranten ondertekenen een integratiecontract met de gemeente en beloven elk twee weken voor een gesprek bij de hulpverlener langs te komen. Vooral in de beginperiode vindt dit soort gesprekken met grotere regelmaat plaats.

In 2004 werden 21 gezinnen bij het vinden van onderdak begeleid. Uit een recente evaluatie blijkt dat de groep immigranten die bij dit project was betrokken na twee jaar bijna 2,5 maal actiever op de arbeidsmarkt was dan de controlegroep. Personen die tot de projectgroep behoren, bleken tevens nauwer bij het integratieproces betrokken te zijn en hadden een geringere behoefte om naar het land van herkomst terug te gaan. Münster overweegt nu het project uit te breiden naar andere (meer heterogene) groepen migranten.

Het initiatief is een onderdeel van een zogenaamd Interreg IIIa-project, waarin Münster samenwerkt met Enschede en Twente in Nederland. De Nederlandse en Duitse projectpartners ontwikkelen hun programma's parallel en wisselen onderling voortdurend ervaringen uit.

Website: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html



Communicatie en participatie

Frequente omgang tussen immigranten en bewoners van de lidstaten is een fundamenteel mechanisme voor integratie. Veel lokale methoden van aanpak hebben tot doel ervoor te





zorgen dat deze interactie meer vruchten afwerpt en tot minder conflicten leidt, zodat men zich meer in de buurt thuis voelt en percepties zowel binnen als buiten achterstandsbuurten veranderen. In Europese plaatsen en steden worden kleinere en grotere projecten geïmplementeerd om de communicatie te stimuleren en spanningen weg te nemen. Er vindt bijvoorbeeld bemiddeling plaats tussen huurders met en huurders zonder migratieachtergrond over vraagstukken zoals geweld, bedreiging en de verloedering van gebouwen. Bewoners, waaronder jongeren, kunnen worden getraind in technieken voor conflictoplossing.



In Portugal werd in 2001 het project „Escolhas” opgezet over de integratie van jongeren van de tweede en derde generatie migranten als antwoord op geweldsincidenten in vijftig probleembuurten waar onder andere overvallen hadden plaatsgevonden waarbij migranten van de tweede en derde generatie waren betrokken.

Na een evaluatie in 2003 werd het accent van het project verlegd van geweldsbestrijding naar integratie, met aandacht voor zaken zoals het gevoel erbij te horen, de gevolgen van het nationaliteitsrecht en de waardering van de cultuur van de familie of herkomst. De leeftijd van de doelgroep omvat nu 6- tot 19-jarigen, maar ook jongeren tot de leeftijd van 24 kunnen tot deze groep worden gerekend. De projecten hoeven niet op immigranten te zijn gericht maar alle projectleiders volgen via e-learning een interculturele training. Het project werd opgezet om de gemeenschap in praktisch opzicht slagvaardiger te maken en ter voorbereiding van projectleiders in gemeenschappen waar nog geen immigranten wonen maar waar dat in de toekomst mogelijk is.

Minstens drie partners, waaronder scholen en andere organisaties, moeten samenwerken om een projectvoorstel te kunnen indienen. In de tweede fase ontving het programma 500 aanvragen, waarvan er 80 werden gehonoreerd met een financiering van ongeveer 60 000 euro per jaar. Het project loopt tot 2009.



De stad Rotterdam wil de band tussen Rotterdammers en de stad via uiteenlopende initiatieven versterken.

- Door middel van het project „Mixer aan de Maas” worden nieuwe en oude bewoners van de stad met elkaar in contact gebracht. Zij krijgen daarbij ondersteuning in de vorm van gemeenschappelijke activiteiten. Het projectteam zorgt voor bijpassende activiteiten en vergoedt kleine onkosten.
- Het actieplan „Islam en integratie”, dat werd ontwikkeld door het projectbureau sociale integratie, is een proces waarbij sinds oktober 2004 al 8 000 personen betrokken zijn geweest. „Islam en integratie” omvatte onder meer bijeenkomsten van deskundigen, een reeks „interne” debatten onder vooral Turkse, Marokkaanse en Somalische moslims in Rotterdam, informatiebijeenkomsten over de islam die voor alle Rotterdammers waren bedoeld en 9 openbare debatten die voor iedereen toegankelijk waren. De onderwerpen van de debatten waren gebaseerd op de interne debatten en de bijeenkomsten van deskundigen en omvatten onder andere:

- het „wij en zij-gevoel” onder moslims en niet-moslims;



- normen en waarden in de rechtsstaat en de islam;
- de positie van vrouwen, gelijkheid van mannen en vrouwen, homoseksualiteit,
- islam als nieuwe religie in Rotterdam; kerk en staat;
- onderwijs en economische situatie;
- veiligheid en terreur.

De debatten leverden de bouwstenen voor een Rotterdams „sociaal handvest“, waarvan het concept momenteel door het gemeentebestuur wordt samengesteld. Om steun voor het handvest te krijgen, worden er op buurtniveau discussies georganiseerd tussen Rotterdamse moslims en niet-moslims.

- Het project Mensenbieb was bedoeld om de contacten tussen verschillende groepen personen te stimuleren en deze personen over hun eigen vooroordelen te laten praten. Vrijwilligers met verschillende culturele en etnische achtergronden komen bijeen om aan geïnteresseerden te worden „uitgeleend“. De bijeenkomsten kunnen afhankelijk van de doelgroep in allerlei hoedanigheden plaatsvinden, bijvoorbeeld in een mobiele bibliotheek, een café of een school. Door middel van borden en stickers waarop vooroordelen zijn geschreven, zoals „buitenlanders willen niet integreren“ en „moslims zijn extremisten“, wordt het publiek aangemoedigd de dialoog over vooroordelen aan te gaan en verschillende vrijwilligers te ontmoeten om hun ideeën op de proef te stellen. Gedurende vijf festivals zijn er meer dan 1 000 bezoekers van de „bibliotheek“ geteld. Het project is op een creatieve en kostenverantwoorde wijze bekendgemaakt, wat leidde tot veel aandacht in de media en een brede verspreiding van het idee.

Website: www.mensenbieb.nl



Sommige projecten zijn specifiek gericht op interactie in de openbare ruimte, zoals op straten, op pleinen en in parken. Immigranten in Europese steden geven vaak een nieuwe impuls aan het leven in de openbare ruimte, zoals parken, maar hun gebruik van de openbare ruimte wordt ook als anders ervaren. In Wenen heeft het gemeentebestuur hierop gereageerd met training en de betaling van „parkbarbeque-opzichters“ met een migrantenachtergrond, die op zon- en feestdagen in het park behulpzaam zijn bij de communicatie tussen migranten en niet-migranten.

Gemeenschappelijke activiteiten kunnen het contact tussen bewoners en de totstandkoming van een „buurtidentiteit“ bevorderen. In woonblokken of dichtbevolkte buurten kan bijvoorbeeld ruimte voor „integratietuinen“ worden gecreëerd, waar bewoners samen de tuin vormgeven en onderhouden en de planten verzorgen.

Deelname aan verenigingen en steungroepen kan bijdragen aan de emancipatie van bewoners met een immigratieachtergrond. Huurdersorganisaties hebben bijvoorbeeld veel te maken met renovatie en algemene regels. Ze zijn tegen een laag bedrag toegankelijk voor alle bewoners. Bestaande gemeenschapsinstellingen, zoals scholen, kunnen ook dienstdoen als centra voor zelforganisatie.





De Nytorpsskolan in de voorstad Hammarkullen van Göteborg heeft 450 leerlingen in de leeftijd van 6 tot 16 jaar. Voor de meesten van hen is Zweeds niet de moedertaal. De onrustige en chaotische situatie in de klaslokalen bracht enkele ouders ertoe zich meer met de school te bemoeien. Na een voorbereidende fase van een jaar, besloot het wijkbestuur in 2001 dat de Nytorpsskolan een „ouderraad” kon instellen, een schoolbestuur waarvan de meerderheid uit ouders bestaat.

De raad heeft de formele verantwoordelijkheid voor beslissingen met betrekking tot Zweeds als tweede taal, moedertaalonderwijs, het scheppen van een goede leer- en werk-omgeving voor de leerlingen, vormen van samenwerking tussen thuis en school en andere onderwerpen. De raad is echter niet bevoegd beslissingen te nemen over de medewerkers of de financiën van de school.

De ouderraad heeft grote invloed op de school gehad. Ouders hebben de mogelijkheid gekregen invloed uit te oefenen op hetgeen op school gebeurt en de ouderraad werkt goed samen met de eveneens actieve leerlingenraad. Sommige ouders hebben het gevoel dat zij dankzij hun participatie meer respect van hun kinderen krijgen, omdat zij meer kennis over de Zweedse school hebben en invloed op die school kunnen uitoefenen. Anderzijds beschouwt men het feit dat financiële zaken voor de raad tot het verboden gebied behoren, als een belangrijke beperking.

Het gaat hier om een Urbact-project. Op basis van het thema „Steden, immigranten en etnische minderheden”, werd in oktober 2005 in Palermo het thematische Urbact-seminar georganiseerd, waar 16 vertegenwoordigers van Europese steden bijeenkwamen en 13 Urbact-projecten de revue passeerden.



Websites: www.urbact.org, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



De ervaring doet vermoeden dat immigranten eerder als lid van een groep (bijvoorbeeld ouderraad) dan als individu ergens bij betrokken zijn. Groepen die zijn gebaseerd op etnische achtergrond kunnen ook betrokkenheid mogelijk maken en daarbij het zelfvertrouwen van individuen vergroten door hun de gelegenheid te geven vraagstukken met anderen te bespreken en tot consensus te komen.

Omdat een hoog percentage immigranten en vluchtelingen in een buurt vaak de kritische massa levert die nodig is voor de oprichting van een etnische organisatie, kan geografische concentratie soms een positieve invloed hebben op participatie en betrokkenheid, vooral van vrouwelijke immigranten.

2.3. Uitwisseling van goede methoden van aanpak voor huisvesting



Omdat zo veel methoden van aanpak voor huisvesting en integratie in steden lokaal zijn, is het van groot belang dat er goede mechanismen voorhanden zijn voor de uitwisseling van lokale ervaringen en ideeën.

Nationale beleidsmakers, lokale overheidsfunctionarissen en andere belanghebbenden uit alle sectoren van de maatschappij kunnen gebruikmaken van de kennis die ligt opgeslagen in de goede methoden van aanpak, onderzoeksprogramma's of geformaliseerde netwerken over deze vraagstukken.



Handboeken kunnen nuttig zijn, vooral als de ervaring met diversiteit in een lokaal gebied van betrekkelijk recente datum is of als de integratie nog geen prioriteit heeft gekregen.

In Estland gaf de niet-Estlandse Stichting integratie in 2003 het initiatief voor een project om het bestuurlijke vermogen van de lokale overheid in het omgaan met integratievraagstukken op lokaal niveau te verbeteren. Het project was een reactie op het feit dat slechts weinig lokale overheden langetermijnplannen hadden om op het gebied van integratie actie te ondernemen. De stichting stelde een handboek samen voor plaatselijke ambtenaren, die als onderdeel van het onderzoek ook waren geïnterviewd.

Lokale overheden werden in drie categorieën ondergebracht:

- a) die waar het percentage niet-Estlanders bovengemiddeld is;
- b) die waar het percentage niet-Estlanders onder het gemiddelde ligt maar meer dan 5 % bedraagt; en
- c) die waar het percentage niet-Estlanders minder dan 5 % bedraagt.

Het handboek bevatte praktijkvoorbeelden van verschillende lokale overheden en voorbeelden uit andere landen, namelijk Litouwen, Zweden, Denemarken, Italië en Duitsland.

De expertise kan ook in gespecialiseerde organisaties bijeen worden gebracht, die dan lokale actoren kunnen adviseren.

In Nederland is het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding onder andere gericht op stedelijk beleid en integratie.

In deze context krijgt de organisatie FORUM overheidsfinanciering om een „Service desk voor gemeentelijk integratiebeleid” in stand te houden. Deze service desk biedt ondersteuning aan ambtenaren van de lokale overheid bij de ontwikkeling en uitvoer van integratiebeleid. Deskundigen geven advies over specifieke problemen die zich op lokaal niveau aandienen. Tegelijkertijd kunnen ambtenaren de problemen die zij tegenkomen via een interactieve website bespreken.

Via netwerken kunnen goede methoden van aanpak voortdurend worden uitgewisseld. Op Europees niveau vormen netwerken ook de effectieve schakels tussen lokale ervaringen en EU-beleidsmechanismen, zoals het sociale-integratieproces en andere beleids- en financieringsprogramma's.

Een aantal netwerken vestigt de aandacht op het verband tussen integratie van immigranten en huisvesting. De leden daarvan vertegenwoordigen onder andere regio's (ERLAI); regio's en gemeenten (CEMR); gemeenten, lokale openbare autoriteiten en NGO's (Quartiers en Crise); grote stedelijke centra (Eurocities) of organisaties voor sociale huisvesting (Cecodhas).

In 2004-2006 organiseerden Cecodhas en Eurocities gezamenlijk een drietal seminars over integratie en huisvesting, waarvan respectievelijk Amsterdam, Stockholm en Aarhus het gastheerschap op zich namen. Het seminar in Stockholm in april 2005 ging bijvoorbeeld over „Integratie door verbeterde huisvesting en emancipatie” en bracht deelnemers van organisaties voor sociale huisvesting, stadsbesturen en andere belanghebbenden bijeen.

Websites: www.eurocities.org, www.cecodhas.org



Conclusies

1. Evenals andere inwoners ontwikkelen immigranten huisvestingsstrategieën op basis van hun behoeften en de kansen die hun door de omgeving worden geboden. Beleid moet erop zijn gericht de keuze van huisvesting voor immigranten te verruimen door te zorgen voor gelijke kansen op de woningmarkt wat toegankelijkheid en kwaliteit betreft.
2. Er kan intensiever gebruik worden gemaakt van wetgeving die discriminatie uitbant op het gebied van dienstverlening, inclusief huisvesting.
3. In de gedragscodes voor huisvesting kan op een praktische manier worden uitgelegd wat huisvestingswetgeving in de praktijk inhoudt.
4. Verblijfsseisen moeten worden beoordeeld op consistentie met huisvestingsbeleid en op hun invloed op de positie van immigranten in de woningmarkt.
5. Nationale en lokale overheden moeten ernstige huisvestingsproblemen in kaart brengen en initiatieven baseren op betrouwbare gegevens over de huisvestingssituatie van immigranten. Voor dat doel kan onderzoek worden gebruikt. Dergelijk onderzoek kan zodanig worden opgezet dat vergelijking op Europees niveau mogelijk is en dat Europese normering kan worden gehanteerd.
6. Woningbouwverenigingen die op proactieve wijze proberen de dienst aan immigranten onder de cliënten te verbeteren, zullen met meer succes aan hun behoeften en voorkeuren voldoen. Woningbouwverenigingen kunnen hun medewerkers voor dit doel opleiden of medewerkers met een immigratieachtergrond in dienst nemen.
7. Beleid en aanpak zijn gericht op de bestrijding van maatschappelijke uitsluiting en scheiding, die kenmerkend voor achterstandsbuurtten zijn. Tegelijkertijd kunnen ze de positieve aspecten die veel immigranten ervaren versterken: ondersteuning via sociale, etnische en familienetwerken, de mogelijkheden van de etnische arbeidsmarkt, snelle hulp voor nieuwkomers en de aanwezigheid van etnische organisaties.
8. Beleidsdoelen voor achterstandswijken moeten zijn afgestemd op planning voor de gehele stad en stedelijke concepten moeten prioriteit geven aan het slaan van „bruggen” tussen de stadswijken. De bestrijding van elke vorm van ongelijkheid in de dienstverlening op verschillende terreinen dient voorrang te krijgen.
9. Omdat de huisvestingsproblematiek direct invloed heeft op het persoonlijke leven van individuen en gezinnen, moet bij tussenkomst op dit terrein speciaal met privacy rekening worden gehouden. Tevens moet met de betrokkenen worden overlegd en moet discriminatie worden voorkomen.
10. Buurtscholen kunnen worden gebruikt als integratielocaties en opleidingscentra voor alle bewoners in de wijk, inclusief volwassenen.
11. De ervaring doet vermoeden dat immigranten eerder als lid van een groep (bijvoorbeeld ouderraad) dan als individu ergens bij betrokken zijn. Groepen die zijn gebaseerd op een etnische achtergrond kunnen ook betrokkenheid mogelijk maken en daarbij



het zelfvertrouwen van individuen vergroten door hun de gelegenheid te geven vraagstukken met anderen te bespreken en tot consensus te komen.

12. Omdat zo veel methoden van aanpak voor huisvesting en integratie in steden lokaal zijn, is het van groot belang dat er goede mechanismen voorhanden zijn voor de uitwisseling van lokale ervaringen en ideeën.





Hoofdstuk 3

Economische integratie



In dit hoofdstuk komt de economische integratie van immigranten aan bod, waarbij de werkgelegenheid en het werken als zelfstandige ter sprake komen. Eerst wordt de toelating besproken en wordt nagegaan hoe immigratiemodellen een rol kunnen spelen bij de onderlinge afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Vervolgens wordt nader ingegaan op de vaardigheden die immigranten in de loop der tijd op de arbeidsmarkt verwerven en de beoordeling van deze vaardigheden, met verwijzing naar formele kwalificaties, andere werkgebonden vaardigheden, taalvaardigheid, kennis van werk en het zoeken naar werk. Daarnaast wordt besproken hoe anti-discriminatie- en diversiteitsbeleid kan bijdragen aan gelijke behandeling op de werkplek, promotie en het behoud van werk kan bevorderen en een klimaat kan scheppen waarin diversiteit wordt gewaardeerd. Ten slotte worden in dit hoofdstuk manieren beschreven waarop ondernemers met een immigratieachtergrond kunnen worden ondersteund door middel van advies, hulp bij toegang tot financiële diensten en toegang tot leveranciersnetwerken.



Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 3: „Werkgelegenheid is een cruciaal onderdeel van het integratieproces en het is van essentieel belang voor de participatie van immigranten, voor de bijdrage van immigranten aan de samenleving in het gastland en voor het zichtbaar maken van deze bijdragen.” Gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 5 over onderwijs, nr. 6 over toegang tot instellingen, goederen en diensten en nr. 9 over participatie bepalen ook het kader voor een discussie over economische integratie.

Europese overheden kenschetsen de integratie van immigranten op de arbeidsmarkt telkens weer als een van hun eerste prioriteiten op het gebied van integratie. In veel landen zijn de scores van immigranten, met name van jonge en vrouwelijke immigranten, opvallend ongunstig wat betreft werkgelegenheid, werkloosheid, lonen en arbeid naar kwalificatie. Tegelijkertijd vormen immigranten een deel van het arbeidsbestand waarmee Europa en de lidstaten de „doelstellingen van Lissabon” willen realiseren. Immigratie en de integratie van immigranten staan op de agenda voor banen en groei, niet alleen omdat daarin een bijzondere uitdaging ligt voor het bereiken van de gestelde doelen maar ook omdat ze ertoe kunnen bijdragen dat die doelen worden gerealiseerd.

3.1. Van toelating tot arbeidsmarktintegratie: afstemming van vraag en aanbod



Regels met betrekking tot toelating kunnen worden beschouwd als vertrekpunten voor integratie, waarbij essentiële voorwaarden voor het integratieproces worden gesteld.

In de 25 lidstaten worden momenteel verschillende regels voor toetreding tot de arbeidsmarkt gehanteerd. Verschillende landen besteden meer aandacht aan economische integratie en gebruiken daarbij een combinatie van verschillende selectiemodellen:

- het model van „de mens als hulpbron”, waarbij de beoordeling van potentiële immigranten wordt gebruikt voor criteria die volgens overheden een goede prognose zijn voor economisch succes op de lange termijn;



- het „door werkgevers geleide“ model, waarbij naar feitelijke en niet zozeer naar de voorpelde werkgelegenheid wordt gekeken en waarbij de behoeften van de werkgever aan een specifieke immigrantkandidaat worden gekoppeld;
- het „tekortenmodel“, dat uitgaat van bepaalde gebieden of beroepen waarvoor werkgevers toestemming moeten vragen om kandidaten uit een wereldwijde pool te mogen werven.

Het Tsjechische ministerie van Arbeid en Sociale Zaken werkt met het migratiebeheerprogramma „Actieve selectie van buitenlandse werknemers“. Ingezetenen van Bulgarije, Kroatië, Kazachstan, Wit-Rusland, Moldavië, Servië en Montenegro, Canada en Oekraïne mogen solliciteren. Buitenlanders die aan Tsjechische universiteiten en middelbare scholen zijn afgestudeerd, komen ook in aanmerking.

De kandidaten moeten aantonen dat zij al meer dan 90 dagen in het bezit zijn van een werkvisum. Zij worden via een puntensysteem op basis van zeven criteria geselecteerd: werker-
varing, een baan hebben, opleiding, leeftijd, ervaring met wonen in de Tsjechische Republiek, taalvaardigheden en gezinsleden. Na 2,5 jaar kunnen zij een permanente verblijfsvergunning aanvragen.

Het quotum voor het programma is verhoogd van 300 (2003-2004) naar 700 (2004-2005) en vervolgens naar 1 000 (2005-2006). Het quotumplafond is echter nog niet bereikt.



Ervaringen in verschillende landen lijken te bevestigen dat een vroegtijdige dienstbetrekking het succes van de immigranten op de arbeidsmarkt op de langere termijn vergroot. Om de afstemming van immigranten en potentiële werkgevers op elkaar in het proces van economische integratie mogelijk te maken, gebruiken lidstaten allerlei maatregelen, waaronder selectie vooraf in het land van herkomst en visa voor werkzoekenden.

Het Spaanse programma voor migratiebeheer is gebaseerd op tekorten, die in overleg met vakbonden, werkgeversorganisaties en regionale autoriteiten in kaart worden gebracht. Nadat de lijst met vacatures door de centrale overheid is goedgekeurd, wordt deze naar de landen gestuurd waarmee Spanje speciale migratieovereenkomsten heeft gesloten: Ecuador, Colombia, Dominicaanse Republiek, Marokko, Polen, Roemenië en Bulgarije.

De werkgelegenheidsautoriteiten van deze landen voeren een voorselectie van mogelijke kandidaten voor de aangeboden banen uit. De uiteindelijke selectie wordt gemaakt door een bilaterale commissie. Ook de werkgevers nemen hieraan deel. De werknemers ontvangen een visum en een werk- en verblijfsvergunning voor één jaar. De vergunning kan worden verlengd op voorwaarde dat de houder gedurende minstens zes maanden daadwerkelijk heeft gewerkt in de sector en de regio waarin de vergunning werd afgegeven.



Rechtstreeks contact tussen werkzoekenden en werkgevers is waardevol en soms onontbeerlijk. Grote bedrijven kunnen hun medewerkers in het buitenland werven, maar voor kleine en middelgrote bedrijven of individuele personen die immigranten in dienst willen nemen (bijvoorbeeld als bewakers), is dit vrijwel onmogelijk. Het contact komt vaak tot stand omdat immigranten zich al op onregelmatige basis in het land bevinden of door aan-





bevelingen van familie of leden van de desbetreffende gemeenschap. Visa voor werkzoekenden zouden uitkomst kunnen bieden om zwartwerken te voorkomen.



Als onderdeel van het programma voor migratiebeheer verstrekt Spanje aan werkzoekenden een visum voor drie maanden. Tijdens die drie maanden kan de betrokkene werk zoeken in de sector en regio die aan hem of haar is toegewezen. Als de visumhouder erin slaagt werk te vinden, wordt het visum omgezet in een werk- en verblijfsvergunning voor één jaar. 98 % van de ingeschrevenen vindt werk in de sector waarvoor het werkzoekendervisum is afgegeven.

Ondanks het belang van programma's voor migratiebeheer dient te worden opgemerkt dat de wijze van binnenkomst van een migrant geen indicatie hoeft te zijn voor diens potentieel op de arbeidsmarkt. Niet-economische migranten dienen verblijfs- en werkvergunningen te krijgen waarmee zij werk kunnen aannemen dat bij hun motivatie en kwalificaties past. Vergunningen met een grotere verblijfszekerheid moedigen immigranten aan zich meer in te zetten voor hun eigen integratie in de samenleving en het arbeidsproces. Werkgevers zijn ook eerder geneigd personen aan te nemen die vergunningen voor de langere termijn hebben. In het algemeen dienen beperkingen op de arbeidsmarkt tot een minimum te worden teruggebracht, met dien verstande dat de arbeidsmarkt een van de hoofdtrajecten is die voor immigranten naar integratie leiden, ongeacht de vraag of aan hun komst al dan niet economische motieven ten grondslag liggen.



Voorwaarden voor gezinshereniging worden momenteel op Europees niveau geharmoniseerd, evenals de wetgeving met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Toegang tot de arbeidsmarkt is een belangrijke component van dergelijke wetgeving. Zoals in de mededeling van de Commissie over „Een gemeenschappelijke agenda voor integratie” wordt opgemerkt, dienen de lidstaten bij de omzetting van de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging te waarborgen dat de beperkingen van de toegang tot de arbeidsmarkt tot een minimum worden teruggebracht en dat de werkgelegenheid voor migrantenvrouwen wordt bevorderd.



Het wettelijke kader voor toetreding tot de arbeidsmarkt moet worden beschouwd op basis van de invloed daarvan op de (sociaal)economische integratie van immigranten en de integratiebelemmeringen in de immigratieregels dienen te worden aangepakt.

Opleidingscursussen voorafgaand aan de komst

In verschillende lidstaten onderzoekt men de mogelijkheid van cursussen die aan de komst van immigranten voorafgaan om de integratievooruitzichten voor immigranten te verbeteren. Door zulke initiatieven kunnen ook de betrekkingen met de landen van herkomst worden verdiept en de mogelijkheden voor legale migratie worden geaccentueerd.

Onder de Italiaanse migratiewet kunnen buitenlandse staatsburgers die in hun eigen land beroeps cursussen en onderwijs volgen voorrang krijgen voor een inreisvisum. De cursussen moeten door de Italiaanse autoriteiten zijn goedgekeurd. Met bepaalde landen (zoals Tune-



sië en Moldavië) worden kaderovereenkomsten gesloten, waarbij specifieke regio's en werkgevers in Italië betrokken kunnen zijn.

Het proefproject „Van Sri Lanka naar Toscane” werd uitgevoerd door de Italiaanse overheid in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Sri Lankanen die naar Italië wilden emigreren om daar als kinderverzorgers of ouderenverzorgers te werken, kregen voorafgaand aan hun komst opleidingscursussen.

Bij de voorselectie van kandidaten werd een database gebruikt die door het Sri Lankaanse Bureau arbeidsbemiddeling buitenland was samengesteld. De provincie Toscane koos eerst 160 van de 250 kandidaten in de database. Vervolgens nam het projectteam contact op met de gezinnen die naar verzorgers op zoek waren en voerde gesprekken met 85 kandidaten die aan de vereiste profielen voldeden. Er werden 60 kandidaten geselecteerd.

Zij kregen in Colombo een cursus Italiaans van 60 uur en een cursus in de zorg van 25 uur. De opleiding werd in Italië voortgezet en mondde uit in de kwalificatie „Personal Care Assistent”.

In het beleidsplan legale migratie van de Commissie komt training in de landen van herkomst ter sprake. In het beleidsplan wordt ook vermeld dat nader onderzoek zal worden gedaan naar de haalbaarheid van het idee om met EU-financiering trainingstructuren op te zetten onder de verantwoordelijkheid van lokale autoriteiten en/of non-gouvernementele actoren.

3.2. Vaardigheden en kwalificaties

De verwerving en beoordeling van vaardigheden behoort tot de belangrijkste factoren die aan de verschillende aspecten van een arbeidsleven ten grondslag liggen: de overgang van school naar beroepsopleiding en van opleiding naar werk, perioden van werkloosheid, promotie of beroepsheroïentatie. In de veranderende economieën van Europa wordt in veel beroepen en op veel vaardigheidsniveaus steeds meer een beroep gedaan op levenslang actief leren.

Nieuwkomers, immigranten die langdurig ingezetenen zijn en migranten van de „volgende generatie” staan allen voor de uitdaging om zich inzetbaar te maken en hun inzetbaarheid te handhaven. Zij moeten volledige toegang hebben tot algemene en specifieke ondersteunende maatregelen.

Verbetering van de inzetbaarheid van immigranten en vluchtelingen

Succesvolle integratie hangt af van een goede afstemming van vraag en aanbod. In programma's die de professionele kansen van immigranten en vluchtelingen bevorderen, moet zorgvuldig aandacht worden besteed aan de lokale arbeidsmarkt en aan de specifieke vaardigheidstypen die eventueel nodig zijn. Deze informatie kan van pas komen bij het plannen van opleidingscursussen en kan nuttig zijn voor immigranten die gericht naar werk willen zoeken.



In de Estlandse provincie Ida-Virumaa bleek behoefte te bestaan aan bepaalde specialistische beroepen. Daarom werd aan werkloze Russischtaligen een beroepsopleiding in deze beroepen aangeboden. Het ging hier om bouwvakkers, lassers, koks, winkelbedienden, beveiligingsmedewerkers, systeembeheerders, schoonmakers en kamermeisjes.

In de Italiaanse gemeente Forlì werd in het kader van het programma „Integra” (zie hoofdstuk 4.1) een aantal opleidingscursussen geselecteerd, waaronder die voor kleermaker-naaister, lasser-timmerman, glasvezelwerker en administratief medewerker. In Rome omvatte de selectie elektriciens, timmermannen, koelkastmonteurs, koks en barmannen.

Werkzoekende immigranten moeten niet alleen specifieke beroepsvaardigheden bezitten maar ze moeten ook weten hoe ze een CV moeten schrijven, hoe ze op het internet naar een baan moeten zoeken, hoe ze met een werkgever contact moeten opnemen, hoe ze moeten reageren op vragen die vaak tijdens sollicitatiegesprekken worden gesteld enzovoort. „Cursussen voor werkzoekenden” die inzicht geven over wervingsprocedures in een bepaald land, vormen in verschillende landen een onderdeel van programma’s voor integratie op de arbeidsmarkt.

De ontwikkeling van het zelfvertrouwen speelt bij dergelijke cursussen vaak een rol, vooral als het gaat om vrouwelijke immigranten of vluchtelingen. De Community Integration Partnership (CIP) in de West Midlands probeert bijvoorbeeld vrouwen uit de vluchtelingengemeenschap te helpen aan werk te komen door adviesworkshops te organiseren, activiteiten voor ontwikkeling van het zelfvertrouwen te bieden, informatie te geven over reguliere werkgelegenheidsinitiatieven enzovoort. Sinds 2003 heeft het project met meer dan 350 vrouwen rechtstreeks gewerkt.



Inzetbaarheid is ook een belangrijk vraagstuk in het Belgische SIDE-project (service d’intervention directe sur l’emploi), dat al vier jaar door het regionale bureau voor arbeidsbemiddeling van Brussel-Hoofdstad wordt uitgevoerd. De doelgroep bestaat uit nieuwkomers, waarvan de meesten weinig formele opleiding hebben genoten en de taal onvoldoende beheersen. Nieuwkomers die aan het project deelnemen, worden eerst doorverwezen naar NGO’s, die de vaardigheden beoordelen, opleiding bieden en helpen bij het verkrijgen van documenten, zoals werkvergunningen en bewijzen van goed gedrag. Daarnaast bieden zij psychologische begeleiding.

Als de deelnemers de voorbereidende fase hebben doorlopen, helpt SIDE hen bij het vinden van passende vacatures. Het projectteam benadert bedrijven en stelt in overleg met die bedrijven concrete functieomschrijvingen op. Vervolgens draagt het projectteam kandidaten voor van wie de kwalificaties nauw met de baan in kwestie overeenkomen. Voor elke vacature wordt slechts één persoon voorgedragen. Sinds december 2002 heeft ongeveer 30 % van de SIDE-deelnemers werk gevonden.



Formele kwalificaties

De erkenning van academische en professionele kwalificaties is een essentieel onderdeel van de toegang tot en mobiliteit van de arbeidsmarkt, omdat personen daarmee werk kunnen vinden dat bij hen past. Staatsburgers uit een derde land vallen vaak niet onder erkenningsregelingen of zijn afhankelijk van ad hoc of bilaterale overeenkomsten. Vanwege de benodigde tijd en de veelvoorkomende problemen die sollicitanten ondervinden, kan het erkenningsproces tot sociale en andere problemen aanleiding geven. Bij projecten waarin gekwalificeerde immigranten tijdens het erkenningsproces ondersteuning krijgen, moet daarom de situatie van de persoon in kwestie holistisch worden benaderd.

Tussen 2002 en 2005 hebben de JRS (Jesuit Refugee Service) in Portugal en de Stichting Gulbenkian een project uitgevoerd om de erkenning van kwalificaties van immigrantenartsen te ondersteunen.

Alle deelnemers hadden een baan in Portugal die niet bij hun academische kwalificaties paste; velen van hen werkten in de bouw. Tot deze groep behoorden huisartsen, kinderartsen, chirurgen en andere specialisten. De meeste deelnemers hadden de Oekraïense, Russische of Moldavische nationaliteit en kwamen met de JRS in contact via de cursus Portugees die door deze organisatie werd verzorgd.

Het erkenningsproces bestond onder andere uit cursussen aan een medisch opleidingsinstituut, een stage van 4 tot 9 maanden in een ziekenhuis, een examen en inschrijving bij de Portugese medische raad. Het project dekte de sollicitatie- en vertaalkosten voor iedere deelnemer en iedere deelnemer kreeg een maandelijkse studietoelage (maximaal 9 maanden) en een toelage voor de kosten van boeken. Naast de cursus Portugees kregen zij ook sociale en psychologische begeleiding.

Het project ging met 10 artsen van start en leidde uiteindelijk tot 105 artsen die verspreid over heel Portugal hun vak officieel uitoefenen. Voor problemen rond visa-aangelegenheden werden voor het project speciale protocollen met de immigratiediensten ontwikkeld. Ook informele contacten met het ministerie van Volksgezondheid en de Portugese medische raad bleken nuttig te zijn. Omdat de wachttijden echter aanzienlijk waren, werd de periode van financiële steun uitgebreid door middel van een systeem van leningen en werden er tussentijdse banen gezocht in de medische sector (bijvoorbeeld bij de bloedbank).



Beoordeling en accreditering van vaardigheden

Om problemen met betrekking tot de formele erkenning van kwalificaties te voorkomen, kunnen werkgevers, beroepsverenigingen en overheden flexibeler manieren ontwikkelen om vaardigheden te beoordelen en te waarderen.



Twee zaken zijn van belang: ten eerste zijn er geschikte en innovatieve maatregelen nodig om de vaardigheden en competenties van immigranten in beeld te brengen; ten tweede moet elke vorm van accreditering door de reguliere organisaties en werkgevers worden geaccepteerd en erkend.





- ✘ Met goede beoordelingsmethoden kunnen alle beroepsmatige, communicatieve, sociale en andere competenties van immigranten zichtbaar worden gemaakt. Daarbij dient primair te worden gelet op de pluspunten en niet zozeer op de tekortkomingen en moet de aandacht concreet zijn gericht op de (potentiële) prestaties van het individu op de werkplek.

Er zijn enkele strategieën waarmee werkgevers de erkenning van vaardigheden van immigranten kunnen bevorderen.

- ✘ Vergroting van de zichtbaarheid van een nieuw type beoordeling of attest door meer bewustwording en politieke steun op hoog niveau

Aparte attesten voor immigranten kunnen waardevol zijn om het specifieke karakter van de competenties van migranten en de bijdrage die zij aan de arbeidsmarkt kunnen leveren te onderstrepen. Anderzijds, zal het bewustwordingsproces bij werkgevers veel tijd en de inzet van veel middelen vergen.



In Denemarken worden momenteel „Competentiekaarten” afgegeven door de vijf regionale kenniscentra voor de verduidelijking van competenties van vluchtelingen en immigranten. De centra werden in 2004 opgericht om gemeenten en werkgevers te helpen bij de afstemming van de vaardigheden van vluchtelingen en immigranten op de behoeften van de arbeidsmarkt.

De centra werken met bedrijven samen om cursussen voor de beoordeling van competenties op de werkplek beschikbaar te maken. Op basis van de beoordeling en andere activiteiten voor competentieverduidelijking ontvangt de immigrant een competentiekaart waarop zijn of haar vaardigheden worden vermeld. In een periode van vier maanden zijn er al 129 competentiekaarten uitgereikt. Werkgevers kunnen online tot deze kaarten toegang krijgen. Bovendien fungeren de kenniscentra als referenties voor immigranten die nog geen werkervaring in Denemarken hebben.

De centra hebben een op IT gebaseerde tool voor competentieverduidelijking. Omdat gemeenten van mening zijn dat deze tool lastig in hun dagelijkse werkzaamheden integreerbaar is, wordt aan verdere verbeteringen gewerkt.

Een evaluatie moet vaststellen of de competentiekaart de houder werkelijk helpt aan de slag te komen, maar het lijkt erop dat werkgevers steeds beter op de hoogte zijn van het initiatief, dankzij voortdurende inspanningen om de zichtbaarheid daarvan te vergroten. De overheid heeft de doelstelling „25 000 immigranten meer aan het werk in 2010”. De kenniscentra spelen een rol bij het realiseren van deze doelstelling en hebben daarom voortdurende ministeriële steun gekregen. Het totale budget van deze centra voor de periode 2004-2007 bedraagt ongeveer 10 miljoen euro.

In enkele lidstaten nemen bepaalde groepen immigranten op vrijwillige of verplichte basis deel aan introductiecursussen. In de mededeling van de Commissie over „Een gemeenschappelijke agenda voor integratie” wordt benadrukt dat de attesten die voor die cursussen worden uitgereikt de toegang tot de arbeidsmarkt of opleidingsmogelijkheden moeten bevorderen en dat lidstaten werkgevers en onderwijsinstellingen moeten informeren over de waarde en inhoud van die attesten.



Reguliere opleidingsinstellingen inschakelen en profiteren van hun „goede naam“ bij werkgevers om de immigranten een cursusplaats te geven



Gespecialiseerde actoren, zoals immigrantenorganisaties of NGO's, kunnen met reguliere opleidingsinstellingen samenwerken om deze voor immigranten en vluchtelingen toegankelijker te maken.

Er kunnen naast het vaste lesprogramma bijvoorbeeld extra cursussen of taalprogramma's worden gegeven. Op deze manier kunnen migranten de accreditering van een instelling krijgen waarmee de plaatselijke werkgevers vertrouwd zijn.

In Wenen bepleit de Equal-partnership InterCulturExpress professionele kansen voor gekwalificeerde immigranten en vluchtelingen. Gespecialiseerde NGO's werken met de reguliere instellingen voor hoger onderwijs, werkgevers en taalkundigen aan de ontwikkeling van een opleidingsprogramma dat is gebaseerd op de bestaande competenties van migranten. Migranten worden in reguliere cursussen geplaatst waaraan elementen zijn toegevoegd die specifiek zijn voor de migratie-ervaring van de cursist, zoals taallessen of een aanvullende beroepsopleiding. Formele accreditering kan al dan niet deel van het proces uitmaken.



Stages behoren tot het beroepsopleidingsprogramma en InterCulturExpress heeft deelnemende immigranten en vluchtelingen met succes bij plaatselijke werkgevers kunnen onderbrengen. De goede reputatie die de reguliere onderwijsinstellingen bij het plaatselijke bedrijfsleven hebben, bleek van positieve invloed te zijn. Bij dit soort programma's moet immers altijd een zekere weerstand bij werkgevers worden weggenomen.

Website: www.interculturexpress.at



Modellen ondersteunen waar stages direct kunnen leiden naar verdere werkervaring of werk binnen hetzelfde bedrijf



Als werkgevers van meet af aan bij de beoordeling van vaardigheden worden betrokken, kan de kans op een voortzetting van het werk na de beoordelings- en accrediteringsfase toenemen.



Werkgevers die met grote aarzeling attesten accepteren die door opleidings- of overheidsinstellingen zijn afgegeven, zullen naar verwachting toeschietelijker reageren als zij zelf controle over het beoordelingsproces hebben.

Loonsubsidies van de overheid kunnen goede incentives zijn.

In Zweden biedt het programma „Vaardigheidsbeoordelingen op het werk“ gekwalificeerde immigranten een drie weken durende leerperiode binnen hun beroep, zodat zij hun vaardigheden op het werk kunnen laten zien. Aan het einde van de drie weken krijgen zij een attest dat ze bij toekomstige sollicitaties kunnen gebruiken.



Het programma „Proefmogelijkheid“ omvat een stage van drie maanden voor immigranten die geen werkervaring in Zweden hebben. Als de stage niet tot werk leidt, krijgt de desbe-





treffende persoon een attest. Werkgevers uit de particuliere en de publieke sector en van non-profitorganisaties kunnen deze „proefmogelijkheden” aanbieden.

Beide programma's worden door de overheid gefinancierd en gingen in februari 2005 van start. In september 2005 waren 50 personen ingeschreven voor „Vaardigheidsbeoordelingen op het werk” en 450 personen voor „Proefmogelijkheid” van de deelnemers aan „Proefmogelijkheid” had de helft zes maanden na afloop van het programma een baan. Samen met andere werkgelegenheidsprogramma's zullen de twee programma's nader worden geëvalueerd door het Instituut voor de evaluatie van arbeidsmarktbeleid (IFAU).



Het Deense „project van bedrijfsgerichte integratie” (2003-2006) ondersteunt de integratie van nieuwkomers op de werkplek via het zogenaamde „trapmodel”. Het trapmodel bestaat uit vier stappen voor integratie in de arbeidsmarkt.

1. Tijdens de periode van de „actieve start”, die drie tot zes maanden duurt, ontvangen nieuwkomers een intensieve taal cursus en cursussen over de Deense cultuur en samenleving.
2. Nieuwkomers beginnen met stages terwijl ze sociale uitkeringen blijven ontvangen en doorgaan met taallessen. Op deze manier hebben bedrijven de mogelijkheid hun vaardigheden en competenties te beoordelen.
3. Nieuwkomers ontvangen een arbeidscontract van het bedrijf, maar de gemeente subsidieert hun salaris. Nieuwkomers kunnen taal- en beroepscursussen blijven volgen die voor hun werk relevant zijn.
4. Nieuwkomers krijgen een vaste baan. De gemeente kan een mentorschap financieren, waarbij een medewerker een aantal uren wordt betaald om de nieuwkomer met de werkplek vertrouwd te maken.

Het project is gebaseerd op een overeenkomst tussen vier partijen: de overheid, de lokale overheidinstelling (KL), de federatie van Deense vakverenigingen (LO) en de Deense werkgeversorganisatie (DA). Bij vergelijkbare lokale partnerships zijn 13 gemeenten betrokken in drie regio's, bedrijven en andere relevante actoren, zoals taleninstituten.



In Litouwen bieden het territoriale arbeidsbureau en de gemeente een eerste opvang voor vluchtelingen door aan hen werk te geven binnen openbare projecten. Het werkgelegenheidsfonds subsidieert ook de lonen die door werkgevers die niet in dienst van de staat zijn, worden betaald aan werknemers met een vluchtelingenachtergrond. Via deze aanpak wordt een van de belemmeringen voor toetreding van vluchtelingen op de arbeidsmarkt weggenomen, namelijk dat lonen in de sector voor laagopgeleiden erg laag zijn zodat er voor vluchtelingen geen prikkel is om werk aan te nemen.



Waarderen van migrantspecifieke vaardigheden



Sommige kenmerken van immigranten, zoals meertaligheid, interculturele ervaring, flexibiliteit en mobiliteit, zijn specifiek voor hun migratie-ervaring en dienen te worden beschouwd als pluspunten die voor de desbetreffende functie relevant zijn.

„Inter-nation” is een door het Europees Sociaal Fonds gesteund programma van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling van Wallonië, FOREM.

Het programma is bedoeld voor gekwalificeerde immigranten die, ook wat de taalkennis betreft, sterke banden hebben met hun land van herkomst. Zij worden gekoppeld aan bedrijven in Wallonië die graag hun internationale dimensie willen ontwikkelen, bijvoorbeeld door zich op nieuwe markten te begeven of door een samenwerkingsverband met buitenlandse bedrijven aan te gaan. Bij deze bedrijven bestaat een vraag naar medewerkers met de relevante nationale achtergrond die kunnen helpen bij het leggen van contacten en het omgaan met autoriteiten.

FOREM bereidt immigranten op een dergelijke rol voor door hen bijvoorbeeld in internationale handel te trainen. Deelnemers aan het programma lopen ook stage in België en in een niet-EU-land (doorgaans het land van herkomst). Tijdens de stages wordt vaak het contact met de toekomstige werkgever gelegd.



In bepaalde beroepen kunnen functieomschrijvingen zodanig worden aangepast dat „interculturele competentie” een van de kwalificaties is waarover kandidaten moeten beschikken. Dit brengt met zich mee dat de vaardigheidsprofielen moeten worden herzien. Bovendien kan het gevolgen hebben voor de formele kwalificaties op de lange termijn.



3.3. Antidiscriminatie en diversiteit

Opleiding en het verwerven van vaardigheden zijn op zichzelf niet toereikend om de kloof tussen immigranten en autochtonen op de arbeidsmarkt te dichten. Racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie spelen ook een rol. Hoewel arbeidsdiscriminatie vaak moeilijk is vast te stellen en te documenteren, zijn er bronnen die kunnen worden gebruikt om het zichtbaarder te maken. Gegevenssets leveren bijvoorbeeld statistisch bewijs van discriminatie. Daarin blijken grote verschillen in werkloosheidspercentages te bestaan tussen immigranten en niet-immigranten, zelfs als variabelen zoals opleidingsniveau, kwalificaties, ervaring of leeftijd als constante waarden worden beschouwd. Lidstaten kunnen samenwerken aan de ontwikkeling van effectieve meetsystemen, waarbij men er rekening mee dient te houden dat de publieke steun voor antidiscriminatiemaatregelen en -programma's zal toenemen als er hard bewijs voor discriminatie is.





De omzetting van Richtlijn 2000/43/EG inzake gelijke behandeling en Richtlijn 2000/78/EG inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep heeft in de meeste lidstaten geleid tot het gebruik van wetgeving betreffende zichtbare antidiscriminatie. In het algemeen is bescherming tegen discriminatie op grond van een van de richtlijnen niet afhankelijk van nationaliteit, staatsburgerschap of verblijfsstatus. Immigranten die langdurig ingezetenen zijn, worden ook beschermd door de bepalingen voor gelijke behandeling in artikel 11 van Richtlijn 2003/109/EG, die betrekking hebben op toegang tot arbeid en op arbeidsvoorwaarden, beroepsopleiding en de erkenning van beroepsdiploma's.



Antidiscriminatiebepalingen hebben betrekking op alle stadia van de integratie van immigranten in de arbeidsmarkt. Wat toegang betreft, ligt het accent op direct of indirect discriminatoire wervingsmethoden. Nadat een immigrant in dienst is genomen, kunnen intimidatie of discriminatoire drempels voor promotie worden aangepakt.

Mechanismen voor de bestrijding van discriminatie moeten vergezeld gaan van positieve actie die op verbetering in de resultaten voor immigranten moeten zijn gericht, bijvoorbeeld door doelen te stellen met betrekking tot de werving van immigranten. Op de langere termijn kan de organisatiecultuur van een werkgever diversiteitsvriendelijker worden. In dit kader spelen vraagstukken van diversiteitsbeheer en het omgaan met een divers personeelsbestand een rol.

Werving

De eerste stap bij werving is immigranten te stimuleren om te solliciteren. Sommige werkgevers krijgen weinig reacties van solliciterende immigranten omdat zij door hen als „onbenaderbaar“ of zelfs als institutioneel racistisch worden gezien. Motiveringsactiviteiten kunnen bijdragen aan veranderingen in dergelijke percepties naarmate de tijd voortschrijdt. In enkele lidstaten doen politie, brandweer en werkgevers van andere openbare diensten mee aan activiteiten om immigranten en etnische minderheden te motiveren. De geschiktheidseisen voor banen in de openbare sector maken het voor immigranten echter soms onmogelijk om te solliciteren.



Overheden moeten hun eigen aanpak als werkgever onder de loep nemen en eventuele belemmeringen, zoals staatsburgerschapvereisten, wegnemen.

Op sommige functies komen maar weinig sollicitaties binnen omdat ze betrekking hebben op een terrein waarover weinig bekend is bij immigranten of hun ouders, die de beroepskeuze van hun kinderen kunnen beïnvloeden. De NGO QED in Bradford (Website: www.qed-uk.org) heeft daarom een poging gedaan „ongewone“ loopbanen extra te belichten in een tiendelige serie op Yorkshire TV. Verwijzing naar immigranten die een voorbeeldfunctie vervullen of het aanwijzen van mentoren in allerlei loopbanen kan schoolverlaters aanmoedigen een breder spectrum van beroepsmogelijkheden te overwegen. Zo kan een etnische gelaagdheid van de arbeidsmarkt, waar immigranten vaak zijn geconcentreerd in sectoren met weinig verticale mobiliteit, worden tegengegaan.



In het kader van het Equal-project „Migranten integreren migranten“ (2002-2004, Ostwestfalen-Lippe in Duitsland) werd een netwerk opgezet van vrouwelijke mentoren met een immigratieachtergrond, om beroepsoriëntatie te bieden aan jonge vrouwelijke schoolverlaters uit de immigrantengemeenschap. Tot de mentoren behoorden zowel vrouwen die het hadden „gemaakt“ als studentes. Zij gaven advies aan schoolverlaters en jonge vrouwen zonder baan en boden aan met gezinsleden te praten. Daarnaast bood een groep lokale vrouwelijke professionals stages en andere vormen van ondersteuning aan de cliënten aan. Er werden opleidingsworkshops voor de vrijwillige mentoren georganiseerd, waarin psychologische, juridische en administratieve aspecten aan bod kwamen. De mentoren ontvingen ook een attest.



In Frankrijk wordt het mentorsysteem gebruikt om de jonge migranten te confronteren met een grotere verscheidenheid van beroepsmogelijkheden. Franse gepensioneerden werken als mentoren (of „parrains“) voor jonge migranten die via de „missions locales“ (toegangspunten voor werkgelegenheid en sociale diensten) worden aangewezen. De mentoren zijn vrijwilligers en krijgen een opleiding van de staat. Momenteel hebben 18 000 jongeren een mentor. Men streeft naar 20 000 jongeren.



Openbare diensten voor arbeidsbemiddeling kunnen ook specifieke inspanningen leveren om immigranten onder hun cliënten beter te begeleiden. In Italië bood het project „Diensten voor arbeidsbemiddeling voor immigranten“, dat door het ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid werd gefinancierd en door Ernst & Young werd geïmplementeerd, een opleiding voor medewerkers van het centrum voor arbeidsbemiddeling die op vijf locaties werd gegeven. Om de hulp aan werkzoekende immigranten te verbeteren, werden op openbare plaatsen, zoals treinstations, computerinformatiepunten ingericht.

Als een immigrant een sollicitatie heeft ingediend, kan hij of zij tijdens de wervingsprocedure slachtoffer van discriminatie worden. Vanwege het bewijs van aanzienlijke directe discriminatie (dat bijvoorbeeld wordt verkregen via situatietoetsing), overwegen enkele lidstaten de wervingsprocedure tot de allerlaatste selectieronde anoniem te houden.

Bij wervingsprocedures kan ook sprake zijn van indirecte discriminatie. In Nederland hebben het Landelijk Bureau ter bestrijding van rassendiscriminatie en het Nederlands Instituut van Psychologen de psychologische testmethoden geanalyseerd die doorgaans door Nederlandse bedrijven in het wervingstraject worden gebruikt. Ofschoon deze tests zijn ontwikkeld met het oog op objectiviteit, kunnen zij etnische minderheden benadelen door het gebruik van abstract en complex taalgebruik in de instructies of door het gebruik van lokale uitdrukkingen en gezegden. Bij de analyse wordt opgemerkt dat taal geen relevante factor behoort te zijn als deze niet expliciet het onderwerp van de test is. Instructies dienen duidelijk te worden verwoord of te worden voorgelezen, zodat gelijkwaardige omstandigheden zijn gewaarborgd.

Positieve acties van verschillende aard kunnen worden gebruikt om de diversiteit van het personeelsbestand actief te bevorderen. Dergelijke maatregelen kunnen vrijwillig of statutair geregeld zijn.





Afzonderlijke organisaties of de overheid kunnen bepaalde doelen stellen. Denemarken gaf in het nationaal actieplan voor de werkgelegenheid van 2004 aan het percentage personen met een immigratieachtergrond dat in de staatssector werkzaam is, naar 3,5 % te willen verhogen. In verschillende landen zijn instanties in de openbare sector verplicht maatregelen voor positieve actie te implementeren. In de particuliere sector komt vrijwillige betrokkenheid meer voor.



In Noorwegen zijn alle overheidsinstanties nu verplicht bij nieuwe vacatures minstens één sollicitant met een immigratieachtergrond voor een gesprek uit te nodigen, mits de desbetreffende sollicitant gekwalificeerd is. De maatregel maakt deel uit van het actieplan van de overheid ter bestrijding van racisme en etnische discriminatie en werd aanvankelijk als proefregeling geïntroduceerd.

Tussen 1 juni 2004 en 1 juni 2005 zijn 1 600 personen met een niet-westerse achtergrond geïnterviewd en hebben er 430 (28 %) een betrekking gekregen.



In Frankrijk hebben meer dan 300 bedrijven de „Charte de la diversité dans l'entreprise“ ondertekend, die in 2004 werd geïntroduceerd. De ondertekenaars verplichten zich om non-discriminatie en diversiteit tot een strategisch doel te maken. De eerste ondertekenaars waren 40 grote bedrijven, die ook bij de verspreiding van het initiatief een actieve rol hebben gespeeld. De inspanningen zijn er nu op gericht om kleine en middelgrote bedrijven achter het initiatief te krijgen.

Antidiscriminatie en diversiteit op het werk

Op de werkplek kan discriminatoire activiteit voorkomen, zoals getreiter. Dergelijke activiteiten zijn verboden op grond van de antidiscriminatiewetgeving die ten uitvoer wordt gebracht via een combinatie van gerechtelijke procedures — al naargelang de omstandigheden kunnen deze betrekking hebben op het burgerlijk recht, strafrecht, arbeidsrecht en/of bestuursrecht — en niet-gerechtelijke procedures, die meestal gemakkelijker toegankelijk zijn. Immigranten en vluchtelingen kunnen deze mechanismen effectiever gebruiken als zij daar goede informatie over hebben en als zij ondersteuning krijgen wanneer zij klachten indienen of zich over discriminatie willen uitspreken.

Vakbonden zijn een van de belangrijkste verstrekkers van informatie over de rechten van werknemers, inclusief die rechten van immigranten en vluchtelingen. In gevallen van intimidatie of discriminatie op de werkplek zijn vakbonden vaak het eerste contactpunt. Ook verzorgen zij cursussen met betrekking tot antidiscriminatievraagstukken en pakken zij de vooroordelen en stereotypen aan die bij werkgevers of autochtone collega's kunnen bestaan. De Irish Trade Union Trust werkt aan de bewustwording rond diversiteit onder werknemers in de cateringindustrie, waar een grote toestroom van buitenlandse werknemers heeft plaatsgevonden. Voor dergelijke activiteiten kunnen vakbonden samenwerkingsverbanden aangaan met immigrantenorganisaties of profiteren van de actieve rol die immigranten als leden spelen.



Werkgevers kunnen de werkplek meer openstellen voor diversiteit door culturele aanpassingen in de dagelijkse werkzaamheden door te voeren. Zo zouden zij de werknemers bijvoorbeeld toestemming kunnen geven om andere religieuze feestdagen dan de christelijke feestdagen te vieren, ze zouden religieuze beperkingen op het gebied van voeding in bedrijfsrestaurants kunnen respecteren of kunnen toestaan dat bepaalde kledingsstukken worden gedragen, zoals de hoofddoek voor vrouwen.

In het ideale geval worden dergelijke maatregelen geïntroduceerd in overleg met vakbondsvertegenwoordigers en immigranten en niet-immigranten onder de werknemers. De maatregelen kunnen worden geformaliseerd in gedragscodes of gezamenlijke overeenkomsten.

Electrolux, de Italiaanse fabrikant van huishoudelijke apparaten, stelde in 1998 een „Integratieraad” in, de eerste in zijn soort in Italië. Het is een gemengd comité waarin bedrijf en vakbond in gelijke mate zijn vertegenwoordigd, dat met bindende standpunten komt.

In 1999 ging Electrolux akkoord met een collectieve „Overeenkomst inzake integratie” op basis van een resolutie van de Integratieraad. Een van de maatregelen van de overeenkomst is dat ten aanzien van migranten onder de werknemers flexibiliteit wordt betracht met betrekking tot feestdagen, waarbij zij gebruik kunnen maken van vakantieaanspraken, vrije dagen kunnen sparen en onbetaald verlof kunnen krijgen om langere perioden van maximaal 50 dagen bij hun familie in het land van herkomst te kunnen doorbrengen. Dit heeft geleid tot een afname van onregelmatige afwezigheid.



Diversiteitsbeheer

Een volledig beleid voor diversiteitsbeheer bevat initiatieven voor positieve actie op het gebied van werving en promotie alsmede culturele aanpassingen op de werkplek en een sterk antidiscriminatie-element.



Beleid voor diversiteitsbeheer is gebaseerd op een duidelijke visie van de voordelen van een divers personeelsbestand voor het bedrijf en maakt diversiteit tot een facet dat voor het hele bedrijf belangrijk is.

Uit een onderzoek van de Europese Commissie dat in 2005 werd uitgevoerd (*De business case voor diversiteit: goede methoden van aanpak op het werk — The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*), blijkt dat werkgevers een aantal tastbare voordelen zien, waaronder de werving en het behoud van hooggekwalificeerde medewerkers en het oplossen van het arbeidstekort. De mogelijkheid een bedrijf een betere reputatie te geven — en een betere status binnen de lokale gemeenschappen — is een ander belangrijk voordeel, evenals de gelegenheid om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen waarmee nieuwe markten kunnen worden aangeboord.

Hoe kan diversiteitsbeleid worden gevolgd? Sommige bedrijven hebben uitgebreide waarnemingssystemen opgezet, waaronder een profilering van de medewerkers op basis van een combinatie van etniciteit, nationaliteit, religie, taal, geslacht en leeftijd, om aldus na te gaan welke gebieden zijn ondervertegenwoordigd. Ook zijn er bedrijven die een database samenstellen waarin de vaardigheden van de werknemers worden vermeld om de mobili-





teit en vooruitgang van werknemers te meten. Er kan onderzoek worden gedaan naar gelijke beloning en in alle normale bedrijfsevaluaties kunnen diversiteitsvraagstukken worden opgenomen.

Dergelijke verregaande systemen voor prestatiebeheer kunnen alleen worden gebruikt in grote, vaak multinationale ondernemingen. De doelen voor diversiteitsbeleid kunnen ook op een minder uitgebreide wijze worden gesteld. Het is van belang dat diversiteitsinstrumenten ook beschikbaar zijn voor kleinere bedrijven, die het vaak zonder medewerkers moeten stellen die zich specifiek met de diversiteitproblematiek en gelijkheidsvraagstukken bezighouden. Er kan ondersteuning worden geboden aan het midden- en kleinbedrijf bij het in dienst nemen van bijvoorbeeld vrouwelijke immigranten. Daarbij zouden het wervingsbeleid en andere praktijken op het gebied van personeelsbeleid kunnen worden geëvalueerd.



De Vlaamse Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO) heeft het „Servicepunt KMO en diversiteit“ (KMO: kleine en middelgrote ondernemingen) opgezet, dat diensten op maat levert om bewustwording en ondersteuning voor diversiteitsbeheer binnen het midden- en kleinbedrijf te bevorderen. UNIZO werkt ook aan een geschikte methodologie voor cursussen Nederlands op het werk binnen kleine organisaties. Het project is een onderdeel van een groter programma van de Vlaamse overheid voor gelijkheid van deelname op de arbeidsmarkt en diversiteit. De ambitieuze doelen van dit programma moeten in 2010 zijn gerealiseerd.

In Nederland heeft het Landelijk Netwerk Diversiteitsmanagement (Div) een „Ambassadeursnetwerk diversiteit“ in het leven geroepen, dat door het ministerie van Justitie wordt gefinancierd. De ambassadeurs zijn zelf werkgevers uit het MKB en maken zich sterk om binnen hun eigen bedrijven programma's voor diversiteit op te zetten. Zij benaderen, stimuleren en ondersteunen andere kleine en middelgrote ondernemingen bij het realiseren van diversiteit in de eigen organisatie en informeren de eigen sector wat diversiteit betreft over goede methoden van aanpak.



Website: www.div-management.nl (in het Nederlands)

3.4. Ondernemerschap onder immigranten

Ondernemerschap onder immigranten is een ander integratietraject met specifieke uitdagingen en mogelijkheden, vooral voor immigranten die langdurig ingezetenen zijn.



Bedrijven van immigranten en personen die tot etnische minderheden behoren, worden steeds meer gezien als een vitaal onderdeel van de Europese ondernemerscultuur. Zij leveren met name een belangrijke bijdrage aan het scheppen van banen.

Ondersteuning van immigrantenondernemers

Overheidsorganen, immigrantenorganisaties, NGO's, Kamers van koophandel, beroepsverenigingen en andere organisaties kunnen (potentiële) ondernemers uit de migrantengemeenschap helpen een bedrijfsidee te analyseren en te ontwikkelen, een bedrijfsplan te schrijven en financiering van banken en kredietinstellingen te krijgen. Zij kunnen bijvoor-



beeld workshops en cursussen organiseren voor boekhouders, marketing of bedrijfsrecht. Ook kunnen zij helpen bij het verwerven van octrooien, licenties of werkgereedschappen.

De Zweedse vereniging van ondernemers van etnische minderheden (IFS) bestaat al sinds 1996 en heeft 32 adviseurs voor bedrijven met een etnische achtergrond, die minimaal 4 000 zaken per jaar behandelen. De cliënten hebben zeer uiteenlopende etnische achtergronden. Meestal betreft het werkloze immigranten die nog maar betrekkelijk kort in Zweden verblijven.

Tot de ondersteuningsdiensten van IFS behoren consultaties in 23 talen, informatie over het Zweedse belastingstelsel, hulp bij de formulering van een bedrijfsplan en een begroting, marktonderzoek, contacten met financiële instellingen en openbare instellingen (voor vergunningen of registraties), toegang tot relevante netwerken en databases, cursussen bedrijfskunde en vertaling van documenten. De organisatie heeft ook een prijs geïnitieerd voor de „etnische ondernemer van het jaar“.

Website: www.ifs.a.se/eng_start.php



Toegang tot diensten van banken en kredietinstellingen vormt voor immigrantenondernemers vaak een belemmering, omdat het voor hen moeilijk kan zijn om in het begin inkomsten te genereren en of om hun „financierbaarheid“ aan te tonen. Bovendien zijn hun bedrijfsinitiatieven doorgaans van bescheiden omvang, waardoor zij voor reguliere banken minder aantrekkelijk zijn. In een aantal lidstaten probeert men met initiatieven voor financiële integratie de toegang voor zelfstandige immigranten tot financiële diensten te bevorderen. Bepaalde banken hebben ook aangepaste producten voor de immigranten onder hun cliënten ontwikkeld.

In Italië maken 145 000 bedrijven die het eigendom van immigranten zijn, gebruik van de diensten van BCC (Banche di credito cooperativo), een netwerk van coöperatieve banken en landbouwkredietinstellingen. BCC is een kredietinstelling die met 3 500 filialen sterk in Italië is vertegenwoordigd. Immigrant ondernemers stellen de persoonlijke service en adviezen op prijs van de bankmedewerkers, bijvoorbeeld over krediettoewijzing.

De BCC in Trevigiano voert in samenwerking met de gemeente Castelfranco Veneto een microkredietinitiatief uit dat uitkomst kan bieden voor individuele migranten die bedrijfsactiviteiten willen starten. Er is 1 000 000 euro beschikbaar voor leningen tot 6 000 euro, die zonder garantievereisten en tegen een lage rente van 2 % worden verstrekt.



Voor immigrantenondernemers moeten specifieke adviesdiensten worden ontwikkeld. Banken worden aangemoedigd toe te zien op gelijkheid van toegang tot startkapitaal en andere bedrijfsvoorzieningen en relaties met immigrantenondernemers op te bouwen.



Diversiteit onder leveranciers

Bedrijven die in handen zijn van etnische minderheden en immigranten zijn vaak actief in een etnische nichemarkt. Met het verstrijken van de tijd worden deze bedrijven groter en kunnen ze leveranciers worden van grotere reguliere bedrijven en overheden. Als leveran-





ciers komen immigrantenondernemers vaak met ideeën voor nieuwe producten, flexibiliteit en praktische kennis over klantengroepen in een steeds meer divers wordende markt.

Grote bedrijven kunnen bedrijven van immigranten terzijde staan als onderdeel van programma's voor verantwoordelijk ondernemen. Overheden (als inkopers van goederen en diensten) kunnen ook de toegang tot leveranciersnetwerken voor immigrantenondernemers bevorderen door:

- bedrijven van immigranten op hun leverancierslijsten te plaatsen,
- vrijwillige doelstellingen voor contracten met immigrantenondernemers te formuleren, en/of
- particuliere bedrijven als onderaannemer in te schakelen die zelf bedrijven van immigranten inschakelen.

Immigrantenondernemers moeten een adviserende rol hebben bij de ontwikkeling van dergelijk ondersteuningsbeleid. In het Verenigd Koninkrijk treedt het Minority Business Advisory Forum bijvoorbeeld op als een onafhankelijk adviesorgaan voor het ministerie van Handel en Industrie (DTI).



Bedrijven van immigranten moeten in de leverancierslijsten worden opgenomen. Op die manier komt de diversiteit van de bevolking ook in de samenstelling van de leverancierslijsten tot uiting.

Op Europees niveau wordt etnisch ondernemerschap in verschillende kaders aangepakt. Het directoraat-generaal Ondernemingen en industrie van de Commissie heeft bijvoorbeeld opdracht gegeven tot een onderzoek naar specifieke maatregelen en ondersteuningsregelingen waarmee ondernemers uit etnische minderheden in de EU-25, de lidstaten van de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA) en de kandidaat-lidstaten worden aangemoedigd. Het onderzoek, dat deel uitmaakt van een actieplan ter stimulering van ondernemerschap, moet een overzicht geven van beleidsmaatregelen en bepaalde maatregelen als goede methoden van aanpak presenteren.

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader.



Conclusies

1. Regels met betrekking tot toetreding tot de arbeidsmarkt kunnen worden beschouwd als vertrekpunten voor integratie, waarbij essentiële voorwaarden voor het integratieproces worden gesteld.
2. Het wettelijke kader voor toetreding tot de arbeidsmarkt moet worden beschouwd op basis van de invloed daarvan op de (sociaal)economische integratie van immigranten en de integratiebelemmeringen in de immigratieregels dienen te worden aangepakt.
3. Nieuwkomers, immigranten die langdurig ingezetenen zijn en migranten van de „volgende generatie” staan allen voor de uitdaging om zich inzetbaar te maken en hun inzetbaarheid te handhaven. Zij moeten volledige toegang hebben tot algemene en specifieke ondersteunende maatregelen.
4. Om problemen met betrekking tot de formele erkenning van kwalificaties te voorkomen, kunnen werkgevers, beroepsverenigingen en overheden flexibeler manieren ontwikkelen om vaardigheden te beoordelen en te waarderen.
5. Met goede beoordelingsmethoden kunnen alle beroepsmatige, communicatieve, sociale en andere competenties van immigranten zichtbaar worden gemaakt. Daarbij dient primair te worden gelet op de pluspunten en niet zozeer op de tekortkomingen en moet de aandacht concreet zijn gericht op de (potentiële) prestaties van het individu op de werkplek.
6. Als werkgevers van meet af aan bij de beoordeling van vaardigheden worden betrokken, kan de kans op een voortzetting van het werk na de beoordelings- en accrediteringsfase toenemen.
7. In bepaalde beroepen kunnen functieomschrijvingen zodanig worden aangepast dat „interculturele competentie” een van de kwalificaties is waarover kandidaten moeten beschikken. Dit brengt met zich mee dat de vaardigheidsprofielen moeten worden herzien. Bovendien kan het gevolgen hebben voor de formele kwalificaties op de lange termijn.
8. Antidiscriminatiebepalingen hebben betrekking op alle stadia van de integratie van immigranten in de arbeidsmarkt. Wat toegang betreft, ligt het accent op direct of indirect discriminatoire wervingsmethoden. Nadat een immigrant in dienst is genomen, kunnen intimidatie of discriminatoire drempels voor promotie worden aangepakt.
9. Overheden moeten hun eigen aanpak als werkgever onder de loep nemen en eventuele belemmeringen, zoals staatsburgerschapsvereisten, wegnemen.
10. Positieve acties van verschillende aard kunnen worden gebruikt om de diversiteit van het personeelsbestand actief te bevorderen. Dergelijke maatregelen kunnen vrijwillig of statutair geregeld zijn.
11. Een volledig beleid voor diversiteitsbeheer bevat initiatieven voor positieve actie op het gebied van werving en promotie alsmede culturele aanpassingen op de werkplek en een sterk antidiscriminatie-element.
12. Bedrijven van immigranten en personen die tot etnische minderheden behoren, worden steeds meer gezien als een vitaal onderdeel van de Europese ondernemerscultuur. Zij leveren met name een belangrijke bijdrage aan het scheppen van banen.
13. Voor immigrantenondernemers moeten specifieke adviesdiensten worden ontwikkeld. Banken worden aangemoedigd toe te zien op gelijkheid van toegang tot startkapitaal en andere bedrijfsvoorzieningen en relaties met immigrantenondernemers op te bouwen.
14. Bedrijven van immigranten moeten in de leverancierslijsten worden opgenomen. Op die manier komt de diversiteit van de bevolking ook in de samenstelling van de leverancierslijsten tot uiting.



Hoofdstuk 4

Governance op het gebied van integratie



In dit hoofdstuk wordt met name gekeken naar de structuren, mechanismen, processen en vormen van samenwerking die samen het kader voor het integratiebeleid en de integratieaanpak vormen. Een dergelijk kader biedt de betrokkenen meer mogelijkheden om te handelen. In het hoofdstuk wordt beschreven hoe verschillende actoren die bij de integratie van immigranten zijn betrokken gezamenlijk relaties kunnen definiëren waarin wordt geprofiteerd van de sterke kanten en de kwaliteiten van alle betrokkenen. Allereerst worden er manieren beschreven waarop integratieactiviteiten op lokaal niveau worden gecoördineerd. Vervolgens wordt gekeken naar evaluatie als een hoofdaspect van het ontwerpen van goed beleid en goede programma's. Ten slotte komt het beheer van middelen aan bod en worden de rollen van verschillende publieke en particuliere actoren bij het financieren van het integratiebeleid en de integratieaanpak belicht.

De voorbeelden en lessen die zijn geleerd en die in dit hoofdstuk ter sprake komen, hebben nauw betrekking op het onderzoek naar mainstreaming (zie hoofdstuk 1). Zij bieden een aanvullend perspectief voor bepaalde vragen die in de context van mainstreaming worden opgeworpen: wat is het juiste evenwicht tussen leiderschap en eigendom, tussen coördinatie en flexibiliteit? Welke financieringsmodellen zijn geschikt voor het reageren op werkelijke behoeften en kansen? Hoe kan men van positieve en negatieve ervaringen leren en beleid dienovereenkomstig aanpassen?



Investeren in het opbouwen en onderhouden van een structuur voor governance op het gebied van integratie is de moeite van het proberen waard, omdat het bijdraagt aan de ontwikkeling van een integratievisie en -strategie, het genereren van middelen, het mobiliseren van mensen en organisaties, het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden en het wekken van vertrouwen, allemaal aspecten die een cruciale rol spelen bij het bereiken van integratiedoelen op de korte en langere termijn.

4.1. Lokale integratiestructuren

Diversiteit als gevolg van immigratie is door heel Europa een kenmerk van veel lokale gemeenschappen geworden. De meerderheid van immigranten en vluchtelingen vestigt zich nog steeds in steden. Desondanks geldt voor kleinere gemeenten en landelijke gemeenschappen dat ook daar een toestroom van immigranten en vluchtelingen plaatsvindt. In enkele gevallen kan de samenstelling van de lokale bevolking zich vrij snel wijzigen, omdat het aandeel van de migrantenbewoners daar veel sneller groeit dan het aandeel migrantenbewoners op landelijk niveau. Lokale autoriteiten en andere betrokkenen reageren op dergelijke wijzigingen door integratiestructuren te ontwikkelen. Deze komen in het ideale geval overeen met het overkoepelende beleid en de bestuurlijke processen en zijn op algemene doelen gebaseerd. Met behulp van sterke netwerken kan over integratie consensus worden bereikt en kunnen programma's effectiever worden aangeboden.

Het wettelijke kader en het beleidskader

Lokaal integratiebeleid wordt ontwikkeld binnen het wettelijke kader voor toelating en verblijf dat meestal op nationaal en Europees niveau wordt opgesteld. Wettelijke vereisten voor toelatingsvoorwaarden, verblijfsvergunningen en werkvergunningen, gelijke behan-



deling en toelating tot het staatsburgerschap zijn relevante onderdelen van dit kader, evenals aan vluchtelingen gerelateerde instrumenten en regels voor uitzetting. Lokale overheden zijn verantwoordelijk voor de implementatie van bepaalde aspecten van de immigratiewetgeving en andere taken die op hogere overheidsniveaus worden vastgesteld. Tegelijkertijd kunnen zij aanzienlijke bevoegdheden hebben op gebieden die voor integratie relevant zijn, en in vitale sectoren, zoals gezondheidszorg en huisvesting, als dienstverleners optreden. Zo houden zij zich bezig met de gevolgen van migratie, zowel economisch als in de sfeer van gezinshereniging, zowel tijdelijk als permanent, zowel gewoon als ongewoon.

Met gestructureerde communicatie en dialoog tussen Europese, nationale en lokale bestuursniveaus kan worden geanticipeerd op de invloed die bepaalde maatregelen hebben op maatregelen van een ander niveau, en kan die invloed worden beoordeeld. Daarnaast kunnen resultaten van integratieprogramma's op het ene niveau informatie leveren voor beleid op andere niveaus.



Veel lokale overheden zijn ermee begonnen integratie tot een regulier vraagstuk te maken. In bepaalde gevallen spelen burgemeesters of waarnemend burgemeesters een leidende en zichtbare rol. Nog vaker wordt een specifieke unit of afdeling aangewezen om integratie als prioriteit voor het hele bestuur te promoten. In beide gevallen wordt de implementatie van concreet beleid aan afzonderlijke afdelingen overgelaten.

Met een sterk en zichtbaar leiderschap van burgemeesters en/of gekozen lokale functionarissen met betrekking tot integratievraagstukken is een samenhangende benadering van integratie over verschillende beleidsterreinen mogelijk en kunnen hiaten tussen overheid en inwoners met of zonder immigrantenachtergrond worden overbrugd.



Integratiestrategieën en -doelen

Als lokale gemeenschappen besluiten met betrekking tot integratie actiever te worden, kunnen zij helpen een integratieconcept of -strategie te ontwikkelen. Deze wordt vaak ontwikkeld in een participatieproces waarin belangrijke actoren binnen de lokale gemeenschap antwoord proberen te geven op vragen zoals: wat zijn onze algemene doelen met betrekking tot integratie en hoe houden deze verband met de belangrijkste behoeften en problemen binnen onze gemeenschap? Kunnen wij overeenstemming bereiken over een verklaring van aspiraties? Welke prioriteiten moeten er worden gesteld, welke concrete doelstellingen moeten er worden geformuleerd en hoe kunnen deze worden bereikt? Lokale gemeenschappen kunnen integratiestrategieën afzonderlijk ontwikkelen of gebruikmaken van de ideeën en ervaringen van anderen om algemene principes en doelen te bepalen.

In de Duitse stad Solingen werd door middel van een participatieproces het interculturele concept „Visie coëxistentie 2010” ontwikkeld. Vertegenwoordigers van openbare en particuliere instellingen en organisaties kwamen gedurende een periode van twee jaar in werkgroepen bijeen om zich speciaal bezig te houden met werkgelegenheid, gezondheidszorg, huisvesting en vraagstukken over jongeren en onderwijs. De groepen brachten problemen in kaart, inventariseerden bestaande projecten en diensten en definieerden doelen. Op dit moment werkt het bestuur aan de ontwikkeling van een systeem van indicatoren dat bij de planning kan worden gebruikt.





De leden van Eurocities, een netwerk van 128 grote Europese steden, hebben een „Contribution to Good Governance concerning the integration of immigrants and reception of asylum seekers“ (bijdrage aan goed bestuur betreffende de integratie van immigranten en de opvang van asielzoekers) vastgesteld. Dit handvest is door en voor steden ontwikkeld en bevat de algemene beginselen voor de wijze waarop integratie moet worden benaderd en de meer specifieke gedragscodes met betrekking tot de levering van belangrijke diensten.

Voorbeelden van specifieke verplichtingen zijn:

- ontwikkelen en/of investeren in directe en open communicatie met alle gemeenschappen met een immigratieachtergrond om deze te betrekken in het ontwerp en de implementatie van elk beleid dat direct van invloed is op de levenskansen en woonomgeving van die gemeenschappen;
- investeren in volledige en transparante informatie voor alle inwoners over de realiteit van immigratie en de noodzakelijke voorwaarden voor effectieve integratie;
- investeren in het gevoeliger maken van onderwijsinstellingen, het management en de docenten van deze instellingen voor de toenemende diversiteit onder hun leerlingen en studenten door op dit terrein de noodzakelijke expertise te leveren;
- zoveel mogelijk bemiddelingprogramma's binnen de gezondheidsinstellingen en sociale instellingen ontwikkelen om communicatie en begrip tussen professionals en verschillende etnische groepen mogelijk te maken;
- de toegang tot de culturele faciliteiten van de stad en de deelname aan het culturele leven voor alle immigranten bevorderen.

De Bijdrage aan goed bestuur biedt de basis voor een systematisch leerproces tussen steden. Het uiteindelijke doel van het document is innovatie te stimuleren door middel van een gestructureerd waarnemingssysteem en evaluatie van activiteiten.



Website: www.eurocities.org



Lokaal integratiebeleid is effectiever als het op de steun van de gehele gemeenschap kan rekenen. Het beleid mag niet alleen op immigranten zijn gericht maar moet voor alle inwoners en het bestuur zelf zijn bedoeld. Vaak vereist beleid wijzigingen in verschillende afdelingen en op verschillende terreinen van gemeentelijke actie. Politieke steun is daarom cruciaal.

Lokale leiders kunnen via verklaringen in het openbaar ijveren voor ondersteuning voor de algemene integratiestrategie door de bijdragen van immigranten aan de stad te beklemtonen en door de vrijwillige inzet en de rol van immigrantenorganisaties te prijzen. In het ideale geval wordt de betrokkenheid van bovenaf gesteund door een brede politieke en maatschappelijke consensus over het belang van integratie. Hoewel volledige overeenstemming over de doelen van integratie niet altijd kan worden bereikt, moeten inwoners, lokale organisaties, bestuur en politieke partijen een werkbare minimale consensus zien te realiseren in combinatie met respect voor de opvattingen van anderen. Samenwerking tussen twee partijen is met name van belang omdat integratiestrategieën meestal budgettaire verplichtingen met zich brengen. Als in gemeenteraden ook immigranten zitting hebben, wordt integratie meestal nog beter geprofileerd.



Het gemeentelijke immigratieplan van Barcelona werd goedgekeurd met de instemming van alle politieke partijen en toont aan dat integratie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is. Het is gebaseerd op de benadering van diversiteit als resource. Van immigranten wordt verondersteld dat zij een positief effect hebben op de leeftijdsstructuur en „de mens als hulpbron” van de stad. Slechts 2,6 % van de immigranten is ouder dan 65; voor de inwoners van Barcelona is dat 21,9 %. 27,3 % heeft een universitaire opleiding, waarin vooral vrouwelijke immigranten een hoog aandeel hebben. In het gemeentelijke immigratieplan passen het beleid en de programma’s in deze context van „diversiteit als pluspunt”. Het plan loopt vooruit op grote aanpassingen in openbare diensten en huisvesting en dergelijke, als antwoord op nieuwe behoeften.



Bij integratiestrategieën wordt een algemene visie vaak gecombineerd met specifiekere doelen en doelstellingen. Deze kunnen een onderdeel worden van de overkoepelende aanpak waarmee het bestuur de ontwikkelingen evalueert en volgt. Bij veel lokale bestuursorganen is sprake van geformaliseerde rapportage aan de gemeenteraad, en de integratie kan in dergelijke rapporten een erkende positie krijgen. Daarnaast kunnen afdelingen zich bezighouden met zelfevaluatie en deadlines voor concrete taken stellen. Gegevens ter ondersteuning van evaluaties kunnen worden verkregen uit attitudeonderzoek, geregistreerde gegevens van het gebruik van gemeentelijke diensten, statistische schoolgegevens, statistische gegevens van de bezettingsgraad van woningen in stadseigendom, rapporten over lokale misdaadpreventie, geregistreerde gegevens van sociale en politieke deelname, zoals percentages van vrijwilligers en lidmaatschappen, en andere bronnen.

Netwerken en consultatie

Lokale integratienetwerken kunnen een faciliterende rol spelen bij de coördinatie tussen migrantenorganisaties, dienstverleners, gemeentelijke overheden, opleidingsinstellingen, werkgevers, religieuze en filantropische organisaties en andere actoren. Ze kunnen worden gebruikt voor de uitwisseling van informatie, voor samenwerking op professioneel niveau of voor een beter gebruik van schaarse middelen. Ze mobiliseren organisaties en mensen, overbruggen kloven en scheppen vertrouwen.

Gemeentelijke overheden initiëren en leiden vaak lokale integratienetwerken. Netwerken kunnen echter ook door andere betrokkenen van onderaf worden opgebouwd op basis van overleg en informele groeperingen en als voorlopers van formelere structuren dienstdoen. Op dezelfde wijze kunnen netwerken ontstaan tijdens de implementatie van projecten. De ontwikkeling van contacten en partnerships is een van de producten van veel integratieprojecten en kan een blijvend effect van netwerkstructuren achterlaten. Het is juist de uitdaging ervoor te zorgen dat deze netwerken op de langere termijn verder gaan dan het aanvankelijke projectaccent.

In Italië heeft het Equal-project „Integra” geleid tot de vorming van lokaal integratieoverleg in zeven gemeenten, dat boven het project uitstijgt en ook door andere gemeenten is overgenomen. „Integra” biedt vluchtelingen en asielzoekers taalcurssussen, werkoriëntatie, leertrajecten en andere diensten om hun toetreding tot de arbeidsmarkt mogelijk te maken.





Het project omvat een nationaal thematisch comité en lokale integratiecomités die in de zeven deelnemende gemeenten zijn samengesteld. De lokale integratiecomités vallen onder de supervisie van de lokale overheid. Er hebben vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, beroepsopleidingsinstellingen, vakbonden, asielzoekers en vluchtelingen en andere lokale partners zitting in. Buiten de projectactiviteiten zelf, worden het aanwijzen van vertegenwoordigers binnen elke instelling en het opzetten van de netwerken gezien als positieve resultaten.



Website: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp

Projecten met een sterk netwerkingselement zijn vaak in nationale initiatieven ondergebracht en worden door krachtige actoren ondersteund, zoals vakbondsorganisaties of werkgeversorganisaties. Er kunnen ook nationale verenigingen van gemeenten of regionale structuren bij betrokken zijn.

De praktijk heeft uitgewezen dat succesvolle netwerken vaak een geformaliseerde structuur hebben, die door de leden als legitiem wordt geaccepteerd. De structuur voorziet idealiter in een duidelijke visie op werkgelegenheid met een voorzitterschap (bijvoorbeeld bij tourbeurt) en een secretariaat. Kerngroepen en werkgroepen kunnen worden gebruikt om voor samenhang binnen grotere netwerken te zorgen, terwijl de procedurele regels en mechanismen voor conflicthantering bijdragen aan de duurzaamheid van de structuur.



In het ideale geval hebben lokale integratienetwerken een duidelijke status binnen de politieke en bestuurlijke constellatie van de gemeenschap. Hun mandaat kan bijvoorbeeld bestaan uit het ter sprake brengen van aangelegenheden van een bijzonder belang en het doen van aanbevelingen, zonder afbreuk te doen aan de besluitvormingscompetenties van gekozen vertegenwoordigers.



De integratieraad van Ballerup is een van de 73 lokale integratieraden die Denemarken rijk is. Het nationale overkoepelende orgaan is de raad van etnische minderheden die de minister van Vluchtelingen zaken, Immigratie en Integratie adviseert. De integratieraad van Ballerup heeft 10 leden die etnische minderheden vertegenwoordigen, twee leden die de lokale raad vertegenwoordigen, twee leden die de kinderopvangcentra en schoolbesturen vertegenwoordigen en één lid namens de sportclubs, één lid namens de ouderenraad en één lid namens de jongerenraad. Daarnaast heeft de raad drie adviseurs zonder stemrecht en een secretaris.

De integratieraad komt eenmaal per maand bijeen en organiseert ad-hocwerkgroepen en een jaarlijks weekendseminar. De raad nodigt deskundigen uit en stuurt eigen vertegenwoordigers naar het Comité voor maatschappelijke samenwerking en het Coördinatiecomité van de stad die verantwoordelijk zijn voor de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt.

De integratieraad maakt voorstellen over integratiebeleid, bespreekt vraagstukken over zaken zoals onderwijs in de moedertaal of de mogelijkheid van de aanleg van een begraafplaats voor moslims, en is betrokken bij begeleiding van vrijwilligers en een centrum voor etnische minderheden. De raad organiseert tevens een conferentie over gedwongen huwelijk of uithuwelijking.



Uit de ervaringen blijkt dat de participatie van immigranten door het bestaan van een adviserend comité niet tot dit comité beperkt hoeft te blijven. Veel gemeenten streven er tevens naar om gekwalificeerde personen met een migrantenachtergrond te betrekken bij bestaande adviesorganen en processen van participatieplanning rond een bepaald thema. Consultatie is vooral waardevol als deze verder gaat dan een gesprek in twee richtingen tussen immigranten en het stadsbestuur. Lokale vakbondsleden, sportcoaches, coördinatoren van culturele centra en leiders van de gemeenschap zijn met iedere inwoner (immigrant en niet-immigrant) van de gemeenschap bij het integratieproces betrokken. Persoonlijke interactie binnen netwerken en adviesstructuren vormt een waardevol element van maatschappelijke integratie op lokaal niveau.

De participatieve methoden die in België werden ontwikkeld door de Koning Boudewijn Stichting en het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA) maken deel uit van een gids waarmee gebruikers door het proces van implementatie van participatieve methoden worden geleid. Via dergelijke methoden kunnen gebruikers de betrokkenheid van het publiek bij het besluitvormingsproces bevorderen, met dien verstande dat het van het onderwerp in kwestie afhangt wat het „relevante“ publiek is.

De gids vermeldt 40 verschillende participatieve methoden en bevat gedetailleerde beschrijvingen van 13 technieken. Deze lopen uiteen van kleinschalige dialoogsituaties tot consultatieve oefeningen waarbij op één moment duizenden personen betrokken zijn. Sommige technieken zijn primair gericht op burgers of betrokkenen, anderen zijn erop gericht deskundigen op een bepaald gebied te bewegen met hun inbreng te komen. Enkele voorbeelden van methoden zijn 21st Century Town Meeting, burgerjury, consensusconferentie en praatcafé.

Participatieve methoden. Een gids voor gebruikers, september 2005, beschikbaar op www.kbs-frb.be of www.viWTA.be

Gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 9 geeft aan dat de participatie van immigranten aan het democratische proces en de formulering van integratiebeleid en -maatregelen, vooral op lokaal niveau hun integratie ondersteunt. Verschillende vormen van democratische participatie van immigranten worden in hoofdstuk 2 van de eerste uitgave van het Handboek voor integratie besproken.

Lokale ervaringen delen

De uitwisseling van ervaringen onder lokale gemeenschappen kan een inspiratiebron zijn op het gebied van innovatieve projecten of benaderingen. Op een meer gestructureerde manier kunnen dergelijke horizontale uitwisselingen ook aanleiding zijn voor de totstandkoming van algemene indicatoren of evaluatiemethoden. Lokale gemeenschappen zouden algemene kwaliteitsnormen voor integratie kunnen ontwikkelen. Een van de manieren om criteria voor goed integratiebeleid, of „succesfactoren“, te bepalen is via prijsvragen. Nationale of Europese prijsvragen kunnen worden gebruikt als kader voor het verzamelen en bekendmaken van initiatieven die integratie bevorderen.





De prijsvraag „Succesvolle integratie is geen toeval: strategieën van lokaal integratiebeleid“, die werd geïnitieerd door het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken en de Bertelsmann Stichting, werd door de volgende vragen in gang gezet: waar staan onze lokale gemeenschappen vandaag met betrekking tot integratie? Welke strategieën hebben zij gehanteerd? Welke successen hebben zij gehad?

Hoewel het uit twee fasen bestaande aanvraagproces van de prijsvraag veel tijd en moeite kostte, waren verschillende kleinere gemeenschappen in de groep van 23 finalist vertegenwoordigd (van de 107 bijdragen). De jury, die uit 11 deskundigen bestond, bezocht persoonlijk 15 gemeenschappen en kende uiteindelijk prijzen toe aan 4 lokale overheden van uiteenlopende omvang.

Op basis van de prijsvraag werden 10 aanbevelingen voor een succesvol lokaal integratiebeleid ontwikkeld en deze werden samen met een uitgebreide documentatie van de ervaringen van de lokale gemeenschappen gepubliceerd. Het 100 pagina's tellende document is onder de lokale overheden in Duitsland verspreid en er is ook een Engelse samenvatting gemaakt.

Ofschoon lokale overheden de primaire geadresseerde van de documentatie en aanbevelingen zijn, werd de prijsvraag ook ingegeven door het doel de federale overheid te voorzien van inzichten over de praktische ervaringen van gemeenschappen.



Website: www.bertelsmann-stiftung.de

Europese uitwisselingen vinden plaats in de context van verschillende federale structuren, niveaus van centralisatie en verspreiding van competenties over nationale, regionale en lokale niveaus. Tegelijkertijd bleken zowel horizontale uitwisselingen als banden met andere overheidsniveaus van nut voor de integratie-inspanningen van veel lokale gemeenschappen. Verschillende Europese netwerken hebben integratie als hoofdpunt op de agenda geplaatst (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie).

4.2. Integratiebeleid plannen en evalueren

De vertaling van algemene beleidsdoelen in concrete integratieprogramma's en -projecten vraagt om zorgvuldige planning, waarbij de definitie van heldere doelstellingen een integraal onderdeel is.



Doelstellingen moeten **SMART** zijn:

Specifiek: doelstellingen moeten precies en concreet genoeg zijn om maar op één manier interpreteerbaar te zijn.

Meetbaar: doelstellingen moeten in meetbare termen een gewenste toekomstsituatie definiëren, zodat kan worden vastgesteld of ze wel of niet worden gehaald. Dergelijke doelstellingen zijn hetzij gekwantificeerd, hetzij gebaseerd op een combinatie van beschrijving en scores.



Acceptabel: als doelstellingen en streefniveaus gedrag moeten beïnvloeden, moeten ze worden geaccepteerd, begrepen en eenduidig worden geïnterpreteerd door allen die er naar verwachting verantwoordelijk voor zijn dat de doelstellingen worden gehaald.

Realistisch: doelstellingen en streefniveaus moeten ambitieus zijn — doelstellingen die uitsluitend het huidige prestatieniveau weerspiegelen zijn niet bruikbaar — maar moeten ook realistisch zijn, zodat de verantwoordelijken ze als betekenisvol beschouwen.

Tijdgebonden: doelstellingen en streefniveaus blijven vaag als ze niet aan een vaste datum of tijdsperiode worden gekoppeld.

Europese Commissie, richtsnoeren voor de effectbeoordeling, SEC(2005) 791, juni 2005

Tijdens de implementatie van integratieprogramma's, zouden beleidsmakers en uitvoerders zich de volgende vragen kunnen stellen: hoe goed zijn wij erin geslaagd de doelstellingen die in het begin zijn gedefinieerd te realiseren? Hebben we gedaan wat we van plan waren te doen? Wie heeft aan het programma deelgenomen en waarom? Wie heeft niet aan het programma deelgenomen en waarom niet? Voor wie heeft het programma gewerkt (of niet gewerkt)? Welke kritieke factoren hebben het resultaat beïnvloed? Hoe werden de risico's beheerd en de kansen benut? Waren er verschillen tussen mannen en vrouwen, jongeren en ouderen? Hebben deze groepen speciale aandacht gekregen? Voor sommige van deze vragen kunnen evaluaties worden gebruikt. Zij kunnen helpen bij de besluitvorming over doelstellingen en prioriteiten en over de toewijzing van middelen. Ze kunnen ook meer inzicht verschaffen in behoeften en problemen, ongewenste resultaten aan het licht brengen en verklaren waarom gestelde doelen niet zijn gerealiseerd.

Evaluatietechnieken worden algemeen gebruikt om naar afzonderlijke projecten te kijken en naar de mate waarin men erin slaagt de doelstellingen te bereiken. Met het controleren op effectieve implementatie alleen, worden de problemen omtrent de algemene strategische richting niet aangepakt, want „slecht beleid kan goed worden geïmplementeerd“ zoals ook „goed beleid slecht kan worden geïmplementeerd“.

Daarom kan het nuttig zijn om beleid zelf het onderwerp van evaluatie te maken. Op deze manier kunnen de veronderstellingen die aan de financieringsprogramma's ten grondslag liggen nader worden beschouwd voordat grote investeringen worden gedaan. Tegelijkertijd blijkt uit ervaringen dat sommige parameters voor integratiebeleid door de politieke realiteit worden bepaald. In dergelijke gevallen is het van belang dat de politieke doelen die aan integratie zijn gekoppeld expliciet worden gemaakt en dat programma's op een verklaring over de gebruiksdoeleinden worden gebaseerd.

Enkele complexiteiten rond de definitie van doelen voor integratiebeleid en de keuze van indicatoren voor het meten van vooruitgang worden besproken in hoofdstuk 3 van de eerste uitgave van het Handboek over integratie.

Bij evaluaties wordt primair gekeken naar de geschiktheid en kwaliteit van het integratiebeleid zelf, waarvoor goede bestuursindicatoren kunnen worden ontwikkeld, en er wordt niet zozeer geprobeerd de mate van integratie van individuen of groepen immigranten te meten, hetgeen een uitdaging blijft.





In Frankrijk is de LOLF (loi organique sur les lois de finances) een van de elementen die de prestatieoriëntatie van het openbare bestuur ondersteunt. Deze voorziet in een informatie-systeem voor de exacte kosten van bepaald openbaar beleid. Elk programma heeft een PAP (projet annuel de performances) waarin de geplande activiteiten worden gespecificeerd, de kosten daarvan, de doelstellingen van het programma en resultaten uit het verleden en resultaten die op grond van specifieke indicatoren worden verwacht.

De PAP van het programma „Opvang van buitenlanders en integratie” wordt in 2006 aan het parlement gepresenteerd. De keuze van indicatoren is lastig, omdat PAP's alleen naar de specifieke programma's kijken die ter discussie voorliggen, terwijl veel factoren een rol spelen bij het uiteindelijke integratieresultaat. Er zijn twee indicatoren gekozen: 1) het percentage ondertekenaars voor het opvang- en integratiecontract dat maatschappelijke training volgt en 2) het percentage niet-Franstalige begunstigden van openbare opvangdiensten, dat na voltooiing van de training een attest krijgt voor Franse taalvaardigheid op basisniveau.



Evaluatie gaat in het ideale geval gepaard met planning en geeft ten minste informatie over grote veranderingen in programma's die al in gebruik zijn. Evaluaties van proefprojecten kunnen ook worden gebruikt om lopende programma's vorm te geven en te wijzigen.

In Noorwegen werd bijvoorbeeld de evaluatie van proefcursussen Integratie in 26 gemeenten gebruikt om het beleid aan te passen alvorens dat op nationaal niveau uitgebreid toe te passen.



Het Zwitserse programma voor de bevordering van de maatschappelijke integratie van buitenlanders biedt een jaarlijks krediet van ongeveer 9 miljoen euro aan ongeveer 600 medegefinancierde projecten. Het richt zich op vijf prioriteiten: 1) taalvaardigheden, 2) grotere openheid van instellingen, 3) kleine lokale projecten, 4) regionale competentiecentra en 5) innovatie en kwaliteitszekerheid.

Voor de evaluatie van de eerste programmafase (2001-2003) vonden gedeeltelijke evaluaties van de vijf prioriteitsgebieden plaats als stappen naar het uiteindelijke syntheseverslag en samenvattingsverslag. Het systeem van voorlopige en definitieve evaluatieverslagen was ontwikkeld om de mogelijkheid te scheppen dat tussentijdse resultaten konden worden gebruikt voor de ontwikkeling van de daaropvolgende programmafase (2004-2007). Evenzo zullen huidige evaluatieactiviteiten een rol spelen bij de definitie van de volgende fase (vanaf 2008).



Website: www.eka-cfe.ch

Evaluatiemethoden

Zowel externe evaluaties als zelfevaluaties worden gebruikt op het gebied van de integratie van immigranten.

Zelfevaluaties kunnen voor overheden capaciteitverhogend werken en het leren op organisatieniveau en de bepalingen van goede methoden van aanpak bevorderen. Anderzijds bieden externe evaluaties een blik van buitenaf en kunnen ze een onafhankelijke en geloofwaardige beoordeling geven van het werkelijke effect van beleid.



Evaluaties omvatten meestal enkele beleidsaanbevelingen, die gegeven het openbare profiel van integratie van immigranten een hoog politiek gehalte kunnen hebben. Daarnaast kunnen deze ook aanzienlijke financiële implicaties hebben. Waar externe evaluaties worden gebruikt, moet het mandaat de relatie tussen het opdrachtgevende orgaan en de evaluerende partij definiëren en de reikwijdte van de uit te voeren taak aangeven. Competitieve aanbestedingsprocedures maken vaak de opstelling van dergelijke expliciete „grondregels” mogelijk.

De gebruikte manier moet in verhouding staan tot het doel en de potentiële functie van de evaluatie in het totale beleid van besluitvorming en implementatie. De methodologie en wijze waarop gegevens worden verzameld, moeten aan de omstandigheden worden aangepast.



Het is bijvoorbeeld vanuit wetenschappelijk oogpunt gewenst om met controlegroepen te werken maar in de context van integratietussenkomen zijn dergelijke groepen vaak moeilijk toe te wijzen. In situaties waarin de doelgroep onder de bevolking steeds verandert, is het aan te bevelen dat de beoordelaar de situatie voortdurend blijft volgen en zich niet beperkt tot een test vooraf en een test na afloop omdat daaruit zeer zeker een onjuist beeld zou ontstaan.

De definitie van doelgroepen is een belangrijke stap bij elke evaluatie. In het Zwitserse programma voor de bevordering van maatschappelijke integratie van buitenlanders werd een nuttig onderscheid gemaakt tussen directe doelgroepen en „eindgebruikers”. Een intercultureel trainingsprogramma was bijvoorbeeld gericht op „belangrijke deelnemers”, zoals conciërges of sportcoaches. De evaluatie bracht aan het licht dat deze belangrijke deelnemers profiteerden van de trainingsprogramma’s maar de opgedane kennis niet effectief genoeg gebruikten in hun interactie met „eindgebruikers”, dat wil zeggen de maatschappij in bredere zin. Daarom zou een analyse van „volgende stappen” deel moeten uitmaken van een volledige beoordeling van de invloed van het programma.

Timing is een belangrijke overweging bij de keuze van evaluatiemethoden. Kwantitatieve evaluaties kunnen bijvoorbeeld vooral waardevol zijn in vroege implementatiestadia, terwijl kwalitatieve methoden nuttige informatie kunnen opleveren over de gevolgen van programma’s die al enige tijd worden uitgevoerd.

Het voortdurend verzamelen van gegevens in het kader van systemen voor prestatiebeheer wordt in toenemende mate een onderdeel van openbare en particuliere programma’s op het gebied van integratie. Het volgen van resultaten is een ingebouwde projectactiviteit die door de begeleidende of financierende partij wordt verlangd. Dergelijke regelmatige controleprocessen kunnen het leerproces binnen een organisatie stimuleren en de basis voor (vaak externe) evaluatie in de toekomst leggen. Evaluaties van programma’s achteraf zonder mechanismen voor het regelmatig verzamelen van gegevens kunnen in feite geen wetenschappelijke waarde hebben, omdat daarmee slechts momentopnamen worden verkregen en geen informatie over resultaten en gevolgen over een bepaalde tijdsperiode.

Samenvattend zal een evenwichtige combinatie van kwantitatieve methoden en kwalitatieve methoden en van interne en externe evaluaties naar verwachting het meest bijdragen aan een uitgebreid begrip. Anderzijds zullen er beperkingen blijven bestaan vanwege de veelzijdigheid en complexiteit waardoor integratie wordt gekenmerkt.





Gemeenschappelijk basisbeginsel nr. 11 luidt: „Het ontwikkelen van duidelijke doelstellingen, indicatoren en evaluatiemechanismen is noodzakelijk voor bijstelling van het beleid, evaluatie van de vorderingen bij de integratie, en voor een doeltreffende informatie-uitwisseling.” Concreter geformuleerd vermeldt de mededeling van de Commissie over „Een gemeenschappelijke agenda voor integratie” dat toelatingsprocedures, introductieprogramma’s (vooral verplichte programma’s) en ander integratiebeleid moeten worden geëvalueerd en gevolgd door middel van nationale effectbeoordelingen, mechanismen om belanghebbenden te raadplegen, indicatoren en beoordelings- en monitoringmechanismen. De Commissie roept lidstaten op de uitwisseling van informatie over nationale evaluatie-instrumenten te ondersteunen en waar mogelijk Europese criteria voor het proces van vergelijkend leren te ontwikkelen.

Kunnen op het gebied van evaluatie algemene normen worden ontwikkeld? Er bestaan internationale normen, voor het merendeel voor ethische vraagstukken. Deze zijn doorgaans niet specifiek voor het onderwerp van integratie van immigranten maar kunnen desondanks worden gebruikt voor informatie voor evaluaties die op dit gebied worden gepland. Op het niveau van financieringsprogramma’s van de EU worden momenteel algemene normen voor de evaluatie van projecten ontwikkeld. De EU kan ook een bijdrage leveren aan de verdere profilering van evaluatie als een hoofdcomponent van goed bestuur en goede planning.

4.3. Middelenbeheer

Middelen kunnen in grote lijnen worden gezien als „activa” die door verschillende typen actoren kunnen worden ingezet. Bij een succesvolle structuur voor governance op het gebied van integratie wordt het positieve effect van middelen geoptimaliseerd door voor elke actor goed gedefinieerde rollen te gebruiken en een kader te bieden dat de juiste ondersteuning biedt. Goede governance geeft antwoord op de vraag: „wie doet wat het beste, en wat hebben zij nodig om dat te doen?”



Bij goed middelenbeheer worden verschillende soorten middelen op elkaar afgestemd. In een goed beheerd project wordt financieel kapitaal gekoppeld aan menskracht en aan andere middelen die deelnemers kunnen inbrengen. Een van die middelen is vrijwilligerswerk.

Goed ontworpen integratieprogramma’s zijn niet gebaseerd op één bepaald middelentype waarbij andere typen worden uitgesloten maar maken gebruik van een evenwichtige combinatie om alle bijdragen van deelnemers optimaal te benutten.

In de volgende paragraaf wordt de financiering op het gebied van integratie van immigranten besproken. Daarbij wordt ingegaan op de rol van de staat als financieringsorgaan voor regio’s, gemeenten of de vrijwilligerssector en op de Europese context en EU-financiering. Vervolgens wordt gekeken naar particuliere stichtingen en de wijze waarop deze hun positie op het gebied van integratie definiëren. In het totale perspectief is financiële steun het overheersende aspect dat meestal echter in andere vormen van steun en invloed is ingebouwd.



Overheidsfinanciering

Financiering is altijd een vorm van prioriteiten stellen en financieringsprogramma's vertegenwoordigen op alle niveaus een bepaalde strategische sturing. Op nationaal niveau probeert de overheid de middelen te verdelen op basis van de behoeften van de verschillende doelgroepen en op basis van politieke en maatschappelijke prioriteiten. Deze prioriteiten kunnen verschuiven. Zo was de financiering in verschillende lidstaten in eerste instantie hoofdzakelijk gericht op vluchtelingen, die een doelgroep met „ondubbelzinnige” behoeften vormen, maar gaat er nu ook steeds meer geld naar migranten. Financieringsbehoeften worden ook bepaald door wetgeving, zoals een wettelijke verplichting om deel te nemen aan integratieprogramma's. In veel lidstaten wordt geld van de nationale overheid doorgesluisd naar lagere overheden, waarbij het vaak om grote bedragen gaat. Regionale, nationale en Europese financieringsbronnen moeten elkaar aanvullen. Uit alle bronnen samen zijn aanzienlijke bedragen beschikbaar voor de bevordering van de integratie van immigranten.

In Estland hebben de onderstaande financieringsbronnen gedurende de afgelopen jaren middelen geboden voor integratiemaatregelen.

- Rijksbegroting (verschillende ministeries);
- pretoetredingsprogramma's van de EU (inclusief Phare);
- posttoetredingsprogramma's van de EU;
- structuurfondsen van de EU (inclusief het Europees Sociaal Fonds);
- andere financiële instrumenten van de EU (inclusief het zesde kaderprogramma);
- bilateraal (Zweden, Finland, Denemarken, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Canada, Nederland enz.).

Hoewel veel van de bilaterale financiering en de pretoetredingsprogramma's van de EU niet meer relevant zijn, heeft Estland nog steeds meer internationale dan nationale financiering voor integratie.

Naast de directe monetaire gevolgen heeft internationale steun de Estlandse financieringsmethoden ook in bredere zin beïnvloed. De procedures van de Stichting voor de integratie van niet-Esten, die in 2005 5,7 miljoen euro uitbetaalde, zijn gebaseerd op de procedures van het Phare-programma. Ten tijde van de oprichting van de Stichting (1998) waren de Estlandse regels voor overheidsopdrachten vaag en hoofdzakelijk beperkt tot de bouwsector. De Phare-procedures met betrekking tot uitbestedingen van diensten, subsidieregelingen en afzonderlijke studiebeurzen werden in deze context als nuttig beschouwd.

In de Tsjechische Republiek behoren Phare, INTI, het Europees Sociaal Fonds en het Europees Vluchtelingenfonds tot de EU-financieringsbronnen. In 2005 werden 17 projecten met een totaalbedrag van ongeveer 4,8 miljoen euro door de EU medegefinancierd.

Omdat middelen slechts beperkt beschikbaar zijn, is het vaak de EU die financiering voor meerdere jaren en voor grote bedragen verstrekt, waardoor NGO's die integratieprogramma's bieden financiële stabiliteit krijgen. De organisaties kunnen verder gaan dan gerichte



acties op de korte termijn en structurele vraagstukken, zoals arbeidsmarktproblemen, aanpakken. EU-programma's, zoals Equal, stimuleren ook het transnationale leren, en liggen aan de basis van veel innovatieve projecten.

NGO's en ministeries hebben zich moeten aanpassen aan de procedures die met financiering door de EU verband houden. Aanvankelijk hadden zij de benodigde inspanningen en hoeveelheid manuren voor aanvragen en rapporten, die hier veel hoger zijn dan voor projecten die door de staat worden gefinancierd, onderschat. Bovendien waren verschillende NGO's door vertraging in de uitbetaling gedwongen bankleningen af te sluiten om tijdelijk de kosten te dekken.



Het Spaans Integratiefonds werd in 2005 opgericht als nationale bijdrage aan het integratiebeleid dat op regionaal en lokaal niveau werd geïmplementeerd. Het totale bedrag bedroeg 120 miljoen euro in het eerste jaar en nam toe tot 182,4 miljoen euro in 2006. Dit is te vergelijken met een integratiebudget op nationaal niveau van ongeveer 7,5 miljoen euro per jaar voor de periode 2000-2004.

De financiering wordt volledig overgedragen aan de autonome regio's (regionale overheden), op voorwaarde dat deze 30 % bijdragen in de financiering. Tot de uitbetalingscriteria behoort het aantal niet-EU-ingezetenen dat bij de gemeenten als werkenden in het socialezekerheidsstelsel of als agrarische werknemers is geregistreerd. Er is ook een uitkering voor speciale toestroomsituaties, zoals in het geval van Andalusië. 40 % van het geld dat van het Integratiefonds afkomstig is, moet rechtstreeks worden uitgegeven aan de gemeenten en wordt door de Autonome Regio's aan die gemeenten verstrekt.

De belangrijkste activiteiten die worden gefinancierd, zijn de versterking van algemene openbare diensten, interculturele training voor de medewerkers van openbare diensten en medewerkers van integratiediensten, en de uitwisseling van ervaringen en goede methoden van aanpak. 50 % van het totale bedrag van het Fonds wordt toegewezen aan onderwijs en wordt dan besteed aan opvangprogramma's op scholen.

Het Fonds probeert ook de opkomst van een samenhangende nationale integratiestrategie te bewerkstelligen door regionaal en lokaal integratiebeleid te stimuleren en de samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus te bevorderen. Gemeenschappelijke besluiten over prioriteiten worden door het nationale bestuur en de autonome regio's genomen, die regionale actieplannen indienen. Er worden per autonome regio bilaterale waarnemingscommissies ingesteld, die worden belast met het volgen van de vooruitgang en het jaarlijks voorbereiden van nieuwe voorstellen.



In Denemarken biedt de Integratiewet de wettelijke basis voor de financiering van gemeentelijke integratie-inspanningen. De lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van vluchtelingen en bieden inburgeringsprogramma's, betalen uitkeringen van daartoe gerechtigde personen en coördineren de algemene integratie-inspanningen in de gemeente. In 2004 kwamen 17 244 personen in aanmerking voor de regelingen van de Integratiewet, voornamelijk vluchtelingen en migranten in het kader van gezinshereniging.



Onder het huidige financieringssysteem wordt een combinatie van verschillende financiële instrumenten gebruikt om de fondsen aan gemeenten over te dragen. Deze ontvangen een basissubsidie die per persoon voor drie jaar wordt toegewezen en die is bedoeld om de kosten van tolken, informatie, begeleiding en advies en onderdak en dergelijke te dekken. Daarnaast ontvangen de gemeenten programmasubsidies voor cursussen Deens en programma's voor werkgelegenheid en onderwijs. Ook worden bepaalde kosten van gemeenten vergoed en kunnen gemeenten prestatietoelagen ontvangen als een persoon slaagt voor het examen in de Deense taal of binnen de inburgeringsperiode van drie jaar voor minstens zes maanden werk vindt.

De doelstelling van het financieringssysteem is de gemeenten incentives te bieden voor een actieve integratie-inspanning. Naast de verstrekking van prestatiesubsidies is de manier waarop de basistoelage wordt uitbetaald het belangrijkste instrument: de gemeente ontvangt deze subsidie tijdens de gehele inburgeringsperiode, ongeacht de vraag of de persoon in kwestie werk heeft of een uitkering krijgt. Als de desbetreffende persoon binnen die drie jaar werk vindt, kan de gemeente het restant van de basistoelage naar eigen voorkeur gebruiken; dit restant is namelijk niet specifiek voor integratieactiviteiten gereserveerd.

Overheden financieren ook andere maatschappelijke actoren, zoals de vrijwilligerssector. Op dit gebied kunnen subsidies sterk in omvang verschillen. In het Verenigd Koninkrijk beheert het ministerie van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld het Refugee Community Development Fund (ontwikkelingsfonds voor gemeenschappen van vluchtelingen), dat aan organisaties kleine subsidies van maximaal 7 200 euro geeft voor de capaciteitsopbouw, het bieden van nieuwe diensten en het opbouwen van relaties met de gemeenschap. Per boekjaar kan een organisatie slechts één subsidie ontvangen. Tegelijkertijd worden veel nationale vrijwilligersorganisaties op het gebied van vluchtelingenintegratie jaarlijks voor een bedrag van ongeveer 8,6 miljoen euro door het ministerie van Binnenlandse Zaken medegefinancierd.

Op Europees niveau zijn verschillende vormen van financiering beschikbaar die direct of indirect de integratie bevorderen. De belangrijkste daarvan zijn de structuurfondsen, die zijn gericht op het bereiken van economische en sociale samenhang binnen de Europese Unie. De middelen zijn bestemd voor maatregelen die de kloof tussen de meer en de minder ontwikkelde regio's helpen dichten en die gelijke werkgelegenheidskansen tussen verschillende sociale groepen bevorderen. Bekende voorbeelden zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Met deze grote fondsen worden bepaalde initiatieven gefinancierd. Equal bijvoorbeeld wordt gefinancierd uit het ESF en bevordert nieuwe manieren om discriminatie en ongelijkheid te bestrijden door middel van grensoverschrijdende samenwerking. Immigranten vormen een van de doelgroepen van Equal. Urban wordt gefinancierd uit het EFRO en richt zich op de bevordering van de ontwikkeling en toepassing van innovatieve modellen voor de economische en sociale ontwikkeling van stedelijke probleemgebieden. Verbetering van de informatie-uitwisseling over duurzame stadsontwikkeling in de Europese Unie is een van de doelstellingen. Urban zelf wordt stopgezet, maar vanaf 2007 zal in de nieuwe generatie programma's in het kader van dit Fonds waarschijnlijk veel aandacht worden besteed aan stadsontwikkelingsprojec-





ten. Er zijn ook onderzoeks- en ontwikkelingsfondsen ter bevordering van onderzoek, ook onderzoek dat beleidsrelevante kennis over migratie- en integratieprocessen oplevert. DG Justitie, vrijheid en veiligheid beheert een aantal financieringsprogramma's, zoals het Europees Vluchtelingenfonds (EVF), dat de lidstaten van de Europese Unie en andere betrokkenen bijstaat bij de opvang van asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden. In het nieuwe financiële kader voor 2007-2013 wordt naast het EVF een nieuw, omvangrijk fonds ingevoerd voor de integratie van onderdanen van derde landen. De voorloper van dit fonds is het INTI-programma, dat overheden en non-gouvernementele actoren helpt bij hun werk op het gebied van de integratie van immigranten.



INTI is een EU-financieringsprogramma voor voorbereidende acties ter bevordering van de integratie van niet-EU-onderdanen in de lidstaten van de EU. Het programma moet de dialoog met het maatschappelijk middenveld bevorderen, integratiemodellen ontwikkelen, goede methoden op het gebied van integratie opsporen en evalueren en netwerken op Europees niveau ontwikkelen. INTI bevordert de samenwerking tussen de lidstaten, de lagere overheden en andere betrokkenen en stimuleert de ontwikkeling van grensoverschrijdende partnerschappen en netwerken. De achterliggende gedachte is dat nieuwe en innovatieve manieren voor de integratie van immigranten moeten worden bevorderd, waarbij zo veel mogelijk wordt voortgebouwd op ervaringen uit het verleden. Er wordt prioriteit gegeven aan maatregelen die de zelfredzaamheid van migranten bevorderen en bijdragen tot een grensoverschrijdende, constructieve dialoog. De laatste oproep tot het indienen van voorstellen voor INTI (in 2006) is gericht op het verstrekken van financiële steun voor maatregelen die de volgende drie specifieke doelstellingen helpen verwezenlijken:

- het opzetten van grensoverschrijdende samenwerkingsnetwerken of modelprojecten voor het opsporen, uitwisselen en evalueren van beproefde methoden en nieuwe werkwijzen op het gebied van integratie ondersteunen;
- meer kennis verwerven op basis waarvan integratiebeleid voor de gehele EU kan worden ontwikkeld;
- grensoverschrijdende dialoog over en het bewustzijn van de integratieproblematiek en de gevolgen daarvan voor de samenleving bevorderen.



http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm -

Financieringsproblemen spelen vaak een centrale rol bij de identiteit en inzetbaarheid van NGO's (zie hoofdstuk 1). Het is mogelijk dat organisaties geen kernfinanciering ontvangen en te maken krijgen met strenge projectbeperkingen omtrent in aanmerking komende begrotingsposten. Anderzijds moeten deze organisaties de middelen vinden om projecten te ontwerpen, samenwerkingsverbanden op te zetten, voorstellen te schrijven en financieringen rond te krijgen. Rapportagevereisten kunnen variëren, afhankelijk van het financieringsorgaan, en een zware last leggen op organisaties die van meerdere financieringsbronnen afhankelijk zijn. Het zou handig kunnen zijn als er eenvoudiger aanvraagprocedures werden geïntroduceerd, bijvoorbeeld in twee fasen, waarbij de eerste fase een eenvoudig „blijk van interesse” is en volledige voorstellen uitsluitend door geselecteerde organisaties worden voorgelegd. Voorzien in vaste kosten kan organisaties ook helpen verder te kijken dan de kortetermijndoelen van het project en zich te richten op de veranderende behoeften



van de gemeenschap die zij dienen. NGO's hebben vaak echter niet de financiële deskundigheid in huis om hun vaste kosten effectief te evalueren en aan verschillende projecten toe te wijzen.

Particuliere financiering

Door heel Europa zijn particuliere stichtingen in toenemende mate bij integratie betrokken. Sommige stichtingen creëren hoofdzakelijk subsidies, dat wil zeggen dat zij het als hun primaire functie beschouwen de activiteiten van anderen te ondersteunen. Anderen zijn uitvoerder van aard en ontwikkelen zelf initiatieven en leggen zich rechtstreeks toe op een verscheidenheid van projecten. Er bestaat echter geen strikte verdeling: veel stichtingen zijn zowel subsidiecreërend als uitvoerend en er bestaat een breed spectrum van financieringsmodellen. Stichtingen kunnen variëren in hun nadruk op financiering op de lange termijn of op financiering op de korte termijn en de mate waarin externe partners van allerlei soorten worden ingeschakeld.

De Duitse Körber Stichting, die een kapitaal van 526 miljoen euro heeft en in 2005 ongeveer 11 miljoen euro heeft uitgekeerd, heeft als doel de maatschappelijke betrokkenheid bij integratie te ondersteunen. De stichting is vooral geïnteresseerd in nieuwe ideeën en initiatieven van onderaf. De stichting zorgt voor financiering voor het opstarten van dergelijke initiatieven en geeft ook onderscheidingen aan modelprojecten (bijvoorbeeld de „Hamburg Tulp” voor Duits-Turkse integratieprojecten), waardoor deze toegang kunnen krijgen tot andere financieringsbronnen en duurzaam worden zonder afhankelijk te zijn van financiering op de lange termijn door de stichting.

Website: www.stiftung.koerber.de



De Britse Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT) beschikt over een kapitaal van 180 miljoen euro en keert jaarlijks ongeveer 7,5 miljoen euro uit. JRCT gebruikt kleine uitkeringen met als doel het vertrouwen van organisaties om reguliere financiering aan te vragen te versterken. Behalve het financieren van projecten verstrekt JRCT kerntoelagen aan organisaties, zoals groepen van zwarte en etnische minderheden. De Trust geeft vaak enkele 3-jarige kerntoelagen op rij, met als achterliggende gedachte dat nieuwkomers tijd nodig hebben om zich vertrouwd te maken met de bestuursstructuren van NGO's, de maatschappij van het Verenigd Koninkrijk en de beschikbare soorten financieringsmechanismen. De ontvangers van de toelagen krijgen ondersteuning in de vorm van samenwerkingsverbanden en netwerken.

Website: www.jrct.org.uk



De Duitse Hertie Stichting beschikt over 800 miljoen euro. De stichting besteedt jaarlijks 25 miljoen euro aan de ontwikkeling van modelprojecten en breidt deze uit met de hulp van partners. Het START-programma geeft bijvoorbeeld begaafde 15- tot 18-jarige immigranten een stipendium van 100 euro per maand en betreft hen bij een intensief programma van





coaching, excursies enzovoort. Het programma ging van start met 50 begunstigden en groeide uit tot 160 jongeren in 2005 en 300 in 2006. Meer dan 20 stichtingen, ministeries van onderwijs, gemeenten, particulieren, bedrijven en verenigingen zijn nu bij START betrokken. Iedere contribuant mag het aantal te financieren toelagen kiezen (à 5 000 euro per jaar) of al dan niet aangeven op vrijwillige basis tijd en deskundigheid voor het project beschikbaar te stellen. De Hertie Stichting financiert START met 5,5 miljoen euro.



Website: www.ghst.de

Het wettelijke kader en de basisstructuur voor governance op het gebied van integratie zijn ondubbelzinnig een verantwoordelijkheid van de staat.



Stichtingen willen doorgaans niet de staat vervangen maar willen een aanvullende en innovatieve rol spelen. Naast hun rol in de ondersteuning van concrete initiatieven kunnen zij specialisten samenbrengen, belangencoalities vormen, opdracht geven tot relevant onderzoek en dit publiceren, immigrantenintegratie financieren of op andere manieren bijdragen aan beleidsontwikkeling.

Op nationaal en internationaal niveau wordt tussen stichtingen steeds meer genetwerkt. Het Europese kader wordt beschouwd als een waardevolle mogelijkheid voor de uitwisseling van goede methoden van aanpak en de ontwikkeling van algemene initiatieven. Het „Europees Programma voor integratie en migratie“ (EPIM) is een samenwerkingsverband van tien Europese stichtingen. EPIM stelt subsidies beschikbaar voor NGO's op Europees niveau en voor Europese netwerken van nationale NGO's. EPIM organiseert ook een reeks raadplegingen in lidstaten in de periode 2006-2007.



Conclusies

1. Investeren in het opbouwen en onderhouden van een structuur voor governance op het gebied van integratie is de moeite van het proberen waard, omdat het bijdraagt aan de ontwikkeling van een integratievisie en -strategie, het genereren van middelen, het mobiliseren van mensen en organisaties, het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden en het wekken van vertrouwen, allemaal aspecten die een cruciale rol spelen bij het bereiken van integratiedoelen op de korte en langere termijn.
2. Met gestructureerde communicatie en dialoog tussen Europese, nationale en lokale bestuursniveaus kan worden geanticipeerd op de invloed die bepaalde maatregelen hebben op maatregelen van een ander niveau, en kan die invloed worden beoordeeld. Daarnaast kunnen resultaten van integratieprogramma's op het ene niveau informatie leveren voor beleid op andere niveaus.
3. Met een sterk en zichtbaar leiderschap van burgemeesters en/of gekozen lokale functionarissen met betrekking tot integratievraagstukken is een samenhangende benadering van integratie over verschillende beleidsterreinen mogelijk en kunnen hiaten tussen overheid en inwoners met of zonder immigrantenachtergrond worden overbrugd.
4. Lokaal integratiebeleid is effectiever als het op de steun van de gehele gemeenschap kan rekenen. Het beleid mag niet alleen op immigranten zijn gericht maar moet voor alle inwoners en het bestuur zelf zijn bedoeld. Vaak vereist beleid wijzigingen in verschillende afdelingen en op verschillende terreinen van gemeentelijke actie. Politieke steun is daarom cruciaal.
5. In het ideale geval hebben lokale integratienetwerken een duidelijke status binnen de politieke en bestuurlijke constellatie van de gemeenschap. Hun mandaat kan bijvoorbeeld bestaan uit het ter sprake brengen van aangelegenheden van een bijzonder belang en het doen van aanbevelingen, zonder afbreuk te doen aan de besluitvormingscompetenties van gekozen vertegenwoordigers.
6. Bij evaluaties wordt primair gekeken naar de geschiktheid en kwaliteit van het integratiebeleid zelf, waarvoor goede bestuursindicatoren kunnen worden ontwikkeld, en er wordt niet zozeer geprobeerd de mate van integratie van individuen of groepen immigranten te meten, hetgeen een uitdaging blijft.
7. Evaluatie gaat in het ideale geval gepaard met planning en geeft ten minste informatie over grote veranderingen in programma's die al in gebruik zijn. Evaluaties van proefprojecten kunnen ook worden gebruikt om lopende programma's vorm te geven en te wijzigen.
8. Zelfevaluaties kunnen voor overheden capaciteitverhogend werken en het leren op organisatieniveau en de bepalingen van goede methoden van aanpak bevorderen. Anderzijds bieden externe evaluaties een blik van buitenaf en kunnen een onafhankelijke en geloofwaardige beoordeling geven van het werkelijke effect van beleid.
9. De gebruikte manier moet in verhouding staan tot het doel en de potentiële functie van de evaluatie in het totale beleid van besluitvorming en implementatie. De metho-





dologie en wijze waarop gegevens worden verzameld, moeten aan de omstandigheden worden aangepast.

10. Bij goed middelenbeheer worden middelen van verschillende soorten op elkaar afgestemd. In een goed beheerd project wordt financieel kapitaal gekoppeld aan menskracht en aan andere middelen die deelnemers kunnen inbrengen. Een van die middelen is vrijwilligerswerk.
11. Stichtingen willen doorgaans niet de staat vervangen maar willen een aanvullende en innovatieve rol spelen. Naast hun rol in de ondersteuning van concrete initiatieven kunnen zij specialisten samenbrengen, belangencoalities vormen, opdracht geven tot relevant onderzoek en dit publiceren, immigrantenintegratie financieren of op andere manieren bijdragen aan beleidsontwikkeling.

Bijlage I

Beleid op basis van de praktijk — de praktijk vertaald in beleid



In het handboek worden programma's en projecten beschreven met de bedoeling goede methoden van aanpak te presenteren en daar lering uit te trekken. Zorgvuldig voorbereide uitwisselingen kunnen beleidsmakers en uitvoerders helpen bij het kopiëren van methoden of het aanpassen van methoden aan bepaalde omstandigheden, en bij de ontwikkeling van nieuwe programma's.

Nadere overwegingen kunnen leiden tot vertaling van projectresultaten in beleidsaanbevelingen. Dit kan ertoe bijdragen dat beleid beter op de praktijk wordt gebaseerd, waardoor de duurzaamheid van integratieaanpak wordt verbeterd en de steun voor integratiebeleid wordt vergroot.

Het vertaalproces is nogal complex en houdt een aantal stappen in waarvan de belangrijkste hieronder worden samengevat. Allereerst moet de kwaliteit van programma's en projecten worden gemeten, waarna een schatting van hun resultaten moet plaatsvinden. Daarna zijn aanbevelingen voor nieuw beleid of aanpassingen van huidig beleid mogelijk.

1. De kwaliteit van integratieprojecten en -programma's wordt gemeten door hun relevantie, efficiëntie, effectiviteit, duurzaamheid en invloed te beoordelen.

Programma's en projecten zijn *relevant* als deze

- aan duidelijk aangegeven behoeften voldoen;
- met beleidsdoelen overeenstemmen;
- betrokkenen en doelgroepen inschakelen;
- de institutionele inzetbaarheid van dragers van het project teweegbrengen.

Ze zijn *efficiënt* als ze

- tegen redelijke kosten resultaten opleveren;
- financieel haalbaar zijn of tot positieve economische opbrengsten leiden;
- resultaten van topkwaliteit hebben;
- adequaat worden gecoördineerd, beheerd en gefinancierd.

Ze zijn *effectief* als ze

- de verwachte resultaten en gevolgen opleveren;
- goed en op een transparante wijze worden beheerd;
- op onverwachte en negatieve bijverschijnselen zijn gericht;
- het eigendom van betrokkenen en doelgroepen zijn.

Ze zijn *duurzaam* als ze

- na de beginfase worden voortgezet;
- door nieuwe sponsors worden ondersteund of eigen middelen genereren;
- tot mechanismen voor waarneming en evaluatie leiden;
- de voortdurende ontwikkeling van managementvaardigheden in de hand werken.

Ze hebben *invloed* als ze

- betrokkenen en doelgroepen producten of diensten bieden;
- de sociaal-economische positie van doelgroepen verbeteren;
- het gedrag en de organisatorische cultuur wijzigen;
- voor de grotere omgeving gevolgen hebben;
- bijdragen aan overkoepelende beleidsdoelstellingen.

2. Projecten en programma's worden beoordeeld door deze met elkaar te vergelijken, actoren vast te stellen, beleidsopties te formuleren en hun effect van tevoren te beoordelen.

Vergelijkende analyse

- De gevolgen en resultaten van verschillende programma's en projecten worden verzameld, beschreven en vergeleken.
- Er wordt aanvullende informatie verzameld en nader onderzoek verricht.
- De factoren die aan succes of mislukking bijdragen, worden vastgesteld en geanalyseerd.

Actoren vaststellen

- Verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichtigheidskwesties worden voor gouvernementele en non-gouvernementele actoren gespecificeerd.
- Bestuursniveaus worden vastgesteld: van lokaal, regionaal en nationaal tot Europees.
- Betrokkenen en doelgroepen worden geraadpleegd en onder hen vinden onderhandelingen plaats.

Beleidsopties formuleren

- Er worden conclusies getrokken uit de vergelijkende analyse en de bepaling van actoren.
- Kwesties worden beschreven, die door voorgestelde beleidsopties zullen worden aangepakt.
- Concrete beleidsaanbevelingen worden geformuleerd en gepresenteerd.

Beoordeling van potentiële effecten

- De (directe en indirecte) milieutechnische, economische en sociale effecten van beleidsopties worden geanalyseerd;
- Risico's en onzekerheden, waaronder de belemmeringen voor implementatie en naleving worden in aanmerking genomen;
- Opties worden vergeleken en de voorkeursoptie wordt vertaald in concrete beleidsvoorstellen.

3. De concrete beleidsvoorstellen worden ter beoordeling bij het bevoegde besluitvormingsorgaan ingediend en overeenkomstig de procedureregels van dat orgaan verwerkt.



Bijlage II

Nationale contactpunten voor integratie



Oostenrijk

nationaal ministerie van Binnenlandse Zaken (Bundesministerium für Inneres) —
Afdeling III/4 Verblijf en burgerschap
Herrengasse 7, A-1014 Wenen, fax (43-1) 531 26 31 59

België

kabinet van minister Christian Dupont, minister van Ambtenarenzaken,
Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansenbeleid
Wetstraat 51, B-1040 Brussel, fax (32-2) 790 57 98

en

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
Koningsstraat 138, B-1000 Brussel, fax (32-2) 212 30 30

Cyprus

ministerie van Binnenlandse Zaken (Υπουργείο Εσωτερικών) — afdeling EU en
internationale betrekkingen
Demosthenis Severis Avenue, CY-1453 Nicosia, fax (357) 22 86 77 55

Tsjechische Republiek

ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken (Ministerstvo práce a sociálních věcí) —
afdeling Migratie en integratie van vreemdelingen
Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Praha 2, fax (420) 221 92 30 90

Denemarken

ministerie voor Integratie (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) —
afdeling Integratiebeleid
Holbergsgade 6, DK-1057 Kopenhagen K, fax (45) 33 95 14 79

Estland

rijkskanselarij (Riigikantselei) — Kantoor van de minister van Bevolkingszaken
en Etnische Aangelegenheden
Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, fax (372) 332 61 51

Finland

ministerie van Werkgelegenheid (Työministeriö) —
Eteläesplanadi 4, PO Box 34, FIN-00023 Helsinki, fax (358-9) 16 04 91 84

Frankrijk

ministerie van Werkgelegenheid, Sociale Cohesie en Volkshuisvesting —
afdeling Bevolking en migratie
Bureau DMI 3, 14, Avenue Duquesne, F-75350 Parijs cedex-7 SP, fax (33) 1 40 56 53 49

Duitsland

nationaal ministerie van Binnenlandse Zaken (Bundesministerium des Innern) —
afdeling MI2 Fundamentele integratieaangelegenheden
Dienstszitz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlijn, fax (49-18) 88 68 15 19 18

Griekenland

ministerie van Binnenlandse Zaken (Υπουργείο Εσωτερικών) — directoraat Vreemdelingen en migratie — afdeling Sociale integratie
Evangelistrias 2, GR-105 63 Athene, fax (30) 21 03 22 33 35

Hongarije

ministerie van Justitie en Wetshandhaving (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) — afdeling Migratie
Kossuth Lajos tér 4, H-1055 Budapest, fax (36) 14 41 29 32

Ierland

bureau voor opvang en integratie (Reception & Integration Agency)
Block C, Ardilaun Centre 112-114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Ierland,
fax (353-1) 413 32 71

Italië

ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministero dell'interno) — afdeling Burgerlijke vrijheden en immigratie — Centraal directoraat Immigratie- en asielbeleid
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Rome, fax (39) 06 46 54 97 51

en

ministerie van Sociale Solidariteit (Ministero della solidarietà sociale) — directoraat-generaal Immigratie
Via Fornovo 8, I-00192 Rome, fax (39) 06 36 75 47 69

Letland

secretariaat van de minister van Sociale Integratie (Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)
Elizabetes Str. 20, 2e verdieping, LV-1050 Riga, fax (371) 736 53 35

Litouwen

ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (Socialinių apsaugos ir darbo ministerija) — afdeling Internationale zaken
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, fax (370) 52 66 42 09

Luxemburg

ministerie van Familie en Integratie — afdeling Vreemdelingen
12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 fax (352) 478 36 72

Malta

ministerie van Familie en Sociale Solidariteit (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soġjali)
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, fax (356) 25 90 31 21

Nederland

ministerie van Justitie — afdeling Integratie minderheden
Schedeldoekshaven 100, PO BOX 20301, 2500 EH Den Haag, Nederland,
fax (31-70) 370 90 89



Polen

ministerie van Werkgelegenheid en Sociaal Beleid (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) — afdeling Sociale bijstand en integratie
1/3/5 Nowogrodzka Str., PL-00-513 Warschau, fax (48-226) 61 11 40

Portugal

voorzitterschap van de Raad van ministers (Presidência do Conselho de Ministros)
Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lissabon, fax (351) 213 92 78 60

Slowakije

ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministerstvo vnútra) — Migratiebureau
Pivonková 6, SK-812 72 Bratislava, fax (421-2) 43 41 47 59

en

ministerie van Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Familie (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)
Špitálska 4, SK-816 43 Bratislava, fax (421-2) 52 92 12 71

Slovenië

ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministrstvo za notranje zadeve) –
directoraat Binnenlandse administratieve aangelegenheden
Štefanova 2, SLO-1501 Ljubljana, fax (386) 12 83 36 47

Spanje

ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) — directoraat-generaal Integratie van migranten
C/ José Abascal, 39 -1.ª Planta, E-28003 Madrid, fax (34) 913 63 70 57

Zweden

ministerie van Justitie (Justitiedepartementet) — afdeling Integratie van migranten en diversiteit
S-103 33 Stockholm, fax (46-8) 405 35 78

Verenigd Koninkrijk

ministerie van Binnenlandse Zaken — directoraat Immigratie en nationaliteit (Home Office — Immigration and Nationality Policy Directorate)
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Verenigd Koninkrijk, fax (44-20) 87 60 80 08

Waarnemers

Bulgarije

ministerie van Werkgelegenheid en Sociaal Beleid (Министерство на труда и социалната политика) — afdeling Eurointegratie 2
2, Triaditza Str., BG-1051 Sofia, fax (359) 29 87 39 80

Roemenië

ministerie van Bestuur en Binnenlandse Zaken (Ministerul Administrației și Internelor) –
Nationaal Vluchtelingenbureau — afdeling Sociale integratie
Str. Vasile Stolnicu 15, RO-Bukarest 2, fax (40) 212 40 85 10

Europese Commissie

Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders
Tweede uitgave, mei 2007

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen

2007 — 96 blz. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03337-7

HOE ZIJN DE EU-PUBLICATIES TE VERKRIJGEN?

Publicaties van het Publicatiebureau die te koop zijn kunt u via de website van de EU Bookshop <http://bookshop.europa.eu/> bestellen bij het verkoopkantoor van uw keuze.

U kunt ook via fax — op het nummer (352) 2929 42758 — een lijst aanvragen van onze wereldwijd verspreide verkoopkantoren.



Dit handboek biedt goede methoden en lessen uit de praktijk van 25 EU-lidstaten over de volgende thema's: mainstreaming van integratie van immigranten, huisvesting in een stedelijke omgeving, economische integratie, governance op het gebied van integratie. Het handboek is samengesteld in nauwe samenwerking met de nationale contactpunten voor integratie en is erop gericht de totstandkoming van een samenhangend Europees kader voor integratie te bevorderen door de uitwisseling van ervaring en informatie mogelijk te maken. Het handboek is bedoeld voor beleidsmakers en uitvoerenden op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau.

ISBN 978-92-79-03337-7



9 789279 033377

