

## Notitie

REKENKAMER VENLO

**aan** Gemeenteraad Venlo  
College van B&W gemeente Venlo

**team** GEGRF/Rekenkamer  
**steller** AJ Holman MAC  
**doorkiesnummer** +31 77 3596341  
**e-mail** b.holman@venlo.nl  
**registratienummer**  
**datum** 5 juli2012

**c.c.**

**van** Rekenkamer Venlo

**onderwerp** Nazorgonderzoek Integratiebeleid

### Aanleiding notitie

In december 2008 heeft de rekenkamer het eindrapport *Onderzoek Integratiebeleid* uitgebracht, een onderzoek naar de effectiviteit van het integratiebeleid over de periode 2003- 2007. Op 28 januari 2009 heeft de raad besloten om de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen en het college opdracht gegeven de aanbevelingen uit te gaan voeren.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek was dat niet feitelijk vast is te stellen dat het integratiebeleid 2003-2007 doeltreffend en doelmatig is geweest.

Daarnaast had de rekenkamer opmerkingen over:

- Definitie 'integratie' niet vastgelegd.
- Geen nulmeting.
- Relevante gegevens niet systematisch verzameld en gebruikt.
- Beleid vooral gericht op sociaal-culturele dimensie en minder op sociaal-economische dimensie.

Conclusies over de beleidsuitvoering waren:

- Kengetallen en indicatoren voor doelbereik nauwelijks gebruikt en niet consistent.
- Weinig informatie over doelbereik in verantwoordingsdocumenten gemeente.
- Idem m.b.t. kosten per project/activiteit.
- Geen koppeling tussen prestaties, activiteiten en kosten.

De rekenkamer kwam tot een aantal aanbevelingen op het gebied van:

- duidelijke afbakening en prioriteitenstelling
- integraal en samenhangend beleid
- samenspraak en coproductie
- periodieke beleidsevaluatie
- stellen van beleidskader

## Raadsnotitie

Voor de volledigheid wordt in bijlage 1 de bestuurlijke samenvatting van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport weergegeven<sup>1</sup>.

De raad besloot op 28 januari 2009 ( raadsnr. 2009/7) de in het rapport *onderzoek integratiebeleid* geformuleerde conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen en aan het college van B&W opdracht te geven om de acties uit te voeren zoals opgenomen in de aanbevelingen van het rekenkamerrapport.

Inmiddels zijn er ruim drie jaar verstreken en doet de rekenkamer een zogenaamd "nazorgonderzoek" met als doel: Een beeld vormen van de doorgevoerde verbetermaatregelen (op basis van de aanbevelingen van de rekenkamer) en de daarmee bereikte resultaten ten aanzien van het integratiebeleid.

### Aanpak van het onderzoek

In april 2012 heeft de rekenkamer de raad schriftelijk geïnformeerd over de start van dit nazorgonderzoek.<sup>2</sup>

Op 27 april 2012 heeft de rekenkamer het college per brief gevraagd om schriftelijk per aanbeveling in te gaan op de voortgang van beleidsvorming en beleidsuitvoering. (basis: raadsbesluit met overgenomen aanbevelingen) Het college werd verzocht antwoorden te onderbouwen d.m.v. relevante documenten.

Op 24 mei 2012 hebben wij een conceptreactie ontvangen. Met een kleine aanpassing is die op 6 juni definitief gemaakt.

De rekenkamer heeft beperkt dossieronderzoek gedaan en op 7 juni interviews gehouden met de betrokken ambtenaren en portefeuillehouder. Verder is op basis van de interviews op 11 juni verdere ambtelijke toelichting ontvangen.

De rapportage van dit nazorgonderzoek wordt gelijktijdig aan college en raad gepresenteerd. De rekenkamer wil op zorgvuldige wijze vormgeven aan het principe van bestuurlijk wederhoor, maar zal dat in plaats van volgtijdelijk (rapport- wederhoor bestuur- rapport naar raad) parallel conform wat gebruikelijk is in de BOB systematiek laten plaatsvinden: De notitie kan gepresenteerd worden in de beeldvormende vergadering van 5 september. Op de notitie kan dan bestuurlijk gereageerd worden in de oordeelsvormende vergadering van 19 september, waarna besluitvorming kan worden gepleegd op 26 september 2012

### Bevindingen

Het rapport "Onderzoek integratiebeleid 2008" bevat een aantal aanbevelingen. De rekenkamer gaat per aanbeveling in op de voortgang en de resultaten.

De rekenkamer zet ook kort op een rij hoe de besluitvorming in de raad de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.

---

<sup>1</sup> Bijlage 1: Bestuurlijke samenvatting van conclusies en aanbevelingen. Onderzoek integratiebeleid Rekenkamer Venlo 2008

<sup>2</sup> Brief rekenkamer aan gemeenteraad betreffende nazorgonderzoek integratiebeleid d.d. 25 april 2012

### **Besluitvorming door de raad**

De raad besloot op 28 januari 2009 ( raadsnr. 2009/7) de in het rekenkamerrapport *onderzoek integratiebeleid*(uit 2008) geformuleerde conclusies en aanbevelingen over te nemen en aan het college van B&W opdracht te geven om de acties uit te voeren.

Als vervolg op de raadsbehandeling van het rekenkameronderzoek van 2008 is in september 2009 een raadsnotitie gepresenteerd: "Actualisering integratiebeleid." Deze raadsnotitie is bediscussieerd in de commissie SMZ d.d. 17 september 2009. De discussie wordt afgesloten met de afspraak dat de raad in 2010 het raadsvoorstel tegemoet ziet (na de gemeentelijke herindeling en de raadsverkiezingen).

Dat raadsvoorstel is nooit gekomen. De raad heeft er overigens ook niet meer om gevraagd.

Wel heeft de raad op 24 november 2010 een motie aangenomen (10/28718) waarin het college o.a.opgeroepen wordt gericht beleid te ontwikkelen waar sterker op de relatie inburgering en arbeidsparticipatie wordt gestuurd.

Dit beleid is niet ontwikkeld.

In de bezuinigingsrondes van de afgelopen jaren zijn een aantal integratie budgetten gesneuveld. Zo is de subsidie integratie niet-westerse allochtonen van € 83.000 in 2012 en €33.000 in 2013 en 2014 beëindigd. Onder andere zijn de subsidies aan allochtone zelforganisaties teruggebracht naar een vast bedrag van € 1.000, - voor organisatie- en bestuurskosten. Alle subsidies -voor activiteiten zijn beëindigd, ingaande 2012<sup>3</sup>.

De rekenkamer stelt vast dat er geen door de raad vastgestelde kaders zijn voor het integratiebeleid.

De rekenkamer ziet de raadsnotitie uit 2009 echter wel als een nuttige  aanzet tot beleid. We zullen deze notitie dan ook meenemen bij de bevindingen.

### **Aanbeveling 1            Duidelijke afbakening en prioriteitenstelling**

*De aanbeveling van de rekenkamer was:*

De inhoud van het integratiebeleid vereist een duidelijke afbakening. Deze afbakening betekent in eerste instantie definiëren van het begrip 'integratie' en het vastleggen van termijnen van realisatie. Verder vereist het beleid consistentie, een langdurige aanpak en het stellen van prioriteiten. Zonder deze afbakening is het integratiebeleid inderdaad nooit af, zoals door het gemeentebestuur gesteld.

*De geconstateerde voortgang is als volgt:*

---

<sup>3</sup> Als toelichting staat in de programmabegroting 2012 – 2015 (pagina 6 – 25): "Deze activiteit heeft betrekking op de integratie van met name niet-westerse allochtonen. Wij zijn van mening dat integratie primair de verantwoordelijkheid is van de nieuwkomer en dat deze activiteit niet in overeenstemming is met het uitgangspunt om specifiek beleid voor doelgroepen af te bouwen".

## Raadsnotitie

In raadsnotitie 2009-5 (september 2009)<sup>4</sup> is de definitie van het begrip integratie (conform de definitie van de commissie Blok uit 2004<sup>5</sup>) gegeven:

*Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch en sociaal-cultureel terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd.*

*Integratie is een tweezijdig proces: enerzijds wordt van allochtonen verwacht dat zij integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken.*

*Kennis van de Nederlandse taal moet van dien aard zijn dat participatie in de samenleving mogelijk is.*

Integratie als algemeen streven is vertaald in doelstellingen op het gebied van:

- Werk: Allochtonen nemen in gelijke mate deel aan het arbeidsproces ten opzichte van de groep autochtonen met een vergelijkbare sociaal-economische positie
- Onderwijs: Jongeren behalen een startkwalificatie. Allochtone jongeren doen dat in gelijke mate ten opzichte van autochtone jongeren  
Schooluitval vindt niet plaats. Bij het terugdringen ervan worden bij allochtone en autochtone jongeren vergelijkbare effecten bereikt.  
Allochtonen met taalachterstand nemen deel aan inburgeringscursussen en sluiten deze af met een diploma
- Wonen: Er is sprake van sociale samenhang in buurt en wijk, ook gelet op etnische verschillen.
- Zorg: Allochtone ouderen zijn bekend met en maken zo nodig gebruik van zorgvoorzieningen
- Maatschappelijk leven: Allochtonen nemen evenredig deel aan het verenigingsleven

Tevens zijn prioriteiten benoemd: 1. Taal, 2. Werk en 3. Voorkomen schooluitval

Als algemeen gemeentelijk beleid wordt in deze notitie genoemd: **inclusief beleid**<sup>6</sup>: De culturele etnische achtergrond is nooit de insteek, maar het probleem/ achterstand op een bepaald gebied. Alleen in bijzondere specifieke situaties kan het nodig zijn specifiek beleid in te zetten. Dus algemeen waar kan, specifiek waar moet.

De doelstellingen zijn nog niet geoperationaliseerd en vertaald in indicatoren waarmee de integratie in beeld gebracht kan worden. Men wil eerst overeenstemming over de doelstellingen. Wel wordt duidelijk dat de indicatoren ook nadrukkelijk moeten aansluiten op en onderdeel vormen van het programma Participatie.

Er worden geen termijnen van realisatie genoemd.

---

<sup>4</sup> Zie bijlage 2: Raadsnotitie Actualisering integratiebeleid 2009-5

<sup>5</sup> Zie rekenkamerrapport integratiebeleid 2008

<sup>6</sup> In de publicatie van de VNG 'Iedereen binnenboord, Inclusief beleid in de praktijk uit oktober 2010' wordt de volgende definitie gehanteerd van inclusief beleid: Inclusief beleid is beleid dat rekening houdt met de beperkingen en mogelijkheden voor mensen. Het doel is een samenleving waarin niemand buiten de boot valt. Inclusief beleid is beleid waarbij in alle fasen van de beleidscyclus rekening wordt gehouden met verschillen tussen mensen (en dan vooral verschillen tussen mensen met en zonder beperking)

## Raadsnotitie

De gemeenteraad van Venlo heeft in december 2007 besloten Agenda 22 (inclusief denken) te gebruiken als visie op en methode voor het vernieuwde gehandicaptenbeleid<sup>7</sup>. Voor integratiebeleid is dit nooit besloten.

### **Aanbeveling 2      Integraal en samenhangend beleid**

*De aanbeveling van de rekenkamer was:*

Het integratiebeleid vraagt om een integrale benadering (programma overstijgend), naar het voorbeeld van het programma Achilles. Maak daarbij de samenhang inzichtelijk in de beleidsketen tussen de definitie van integratie, de doelstellingen van het beleid, de uit te voeren projecten en activiteiten met daaraan gekoppeld de kosten. Expliciteer de samenhang tussen beleid en uitvoering.

*De geconstateerde voortgang is als volgt:*

In de door de raad vastgestelde beleidsprogramma's komt integratie niet expliciet meer aan de orde. Er is sprake van algemeen beleid, waarbij gekeken wordt of inwoners problemen ervaren, bijvoorbeeld op het gebied van werkloosheid of schooluitval. Naarmate allochtone inwoners tot die probleemcategorie behoren, krijgen ze in dat verband ook (meer) aandacht. Op etnische achtergrond wordt echter niet geregistreerd.

Op het gebied van wonen, welzijn en werk wordt alleen algemeen beleid gemaakt, en geen specifieke link gelegd naar etnische afkomst.

Tevens zijn in de bezuinigingsrondes van de afgelopen jaren een aantal integratie budgetten gesneuveld. Zo is de subsidie integratie niet-westerse allochtonen van € 83.000 in 2012 en €33.000 in 2013 en 2014 beëindigd. Onder andere zijn de subsidies aan allochtone zelforganisaties teruggebracht naar een vast bedrag van € 1.000, - voor organisatie- en bestuurskosten. Alle subsidies voor activiteiten zijn beëindigd, ingaande 2012<sup>8</sup>.

Feitelijk worden hiermee de integratieactiviteiten op sociaal cultureel gebied grotendeels beëindigd.

Het college stelt: daar waar specifieke groepen knelpunten ervaren bij de participatie aan de samenleving, zijn en worden specifieke activiteiten en projecten uitgevoerd. Als concreet voorbeeld noemt het college de inspanningen op het gebied van inburgering. Dit is overigens een wettelijke verplichting op basis van de Wet Inburgering.

De verantwoordingscijfers geven aan dat het aantal inburgeringsvoorzieningen voor uitkeringsgerechtigden is toegenomen van 0 (2006) naar 317 (ultimo 2009). Het aantal inburgeringsvoorzieningen voor oudkomers zonder inkomsten uit werk of uitkering is toegenomen van 0 (2006) naar 444 (ultimo 2009).

In de interviews met de wethouder en ambtenaren komt het adagium "algemeen waar kan, specifiek waar moet" frequent naar voren. Of en hoe allochtone inwoners specifieke problemen hebben wordt echter niet onderzocht. Eventuele extra inzet komt voort uit individuele incidenten, en wordt niet door beleid ondersteund.

---

<sup>7</sup> [www.toegankelijkvenlo.nl](http://www.toegankelijkvenlo.nl)

<sup>8</sup> Als toelichting staat in de programmabegroting 2012 – 2015 (pagina 6 – 25): "Deze activiteit heeft betrekking op de integratie van met name niet-westerse allochtonen. Wij zijn van mening dat integratie primair de verantwoordelijkheid is van de nieuwkomer en dat deze activiteit niet in overeenstemming is met het uitgangspunt om specifiek beleid voor doelgroepen af te bouwen".

## Raadsnotitie

De rekenkamer stelt vast dat hiermee geen uitvoering is gegeven aan de aanbeveling voor integraal integratiebeleid.

### **Aanbeveling 3 Samenspraak en coproductie**

*De aanbeveling van de rekenkamer was:*

Maak gebruik van het maatschappelijk kapitaal dat in de samenleving aanwezig is om de integratiedoelstellingen te realiseren. Verbind, initieer en regisseer, zodat processen van onderop ingebed kunnen worden in een overkoepelende structuur die zowel ruimte biedt als kaders stelt. Probeer daarbij een samenwerking tussen de betrokken partners te creëren die het vertrouwen schept om verder te kijken dan alleen het belang van de eigen organisatie.

*De geconstateerde voortgang is als volgt:*

In 2008 en 2009 zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd in het kader van “Kleurrijk Venlo”. Het project “Veelkleurige participatie Venlo” liep af op 31 december 2009. De opgestarte ketensamenwerking liep wel door met de gemeente in de rol van regisseur. In een raadsinformatiebrief van maart 2012 wordt de ketensamenwerking “Veelkleurige participatie Venlo” over 2010 en 2011 geëvalueerd. Deze ketensamenwerking richt zich intensief op integratie en participatie van allochtone vrouwen.

In de notitie wordt geconstateerd dat ook in Venlo anno 2011 de achterstand van migranten minder groot is dan voorheen, maar dat deze bevolkingsgroep nog steeds oververtegenwoordigd is bij werkloosheid, schooluitval, criminaliteit en gezondheidsklachten.

“Kwantitatief heeft de gehele periode augustus 2008 t/m december 2011 een beeld laten zien van een kleine 800 vrouwen die gestegen zijn of minimaal behouden zijn op de trede van de participatieladder. Kwalitatief wordt hieronder o.a. verstaan het opstellen van het meerjarenbeleidsplan en jaaractieplannen, een onderzoek derde geldstromen, de ontwikkeling van nieuwe producten, een vastgestelde werkwijze van nieuwe producten, een evaluatie van alle producten, doorlopende check of alle belanghebbende partijen aan tafel zitten en een update van het communicatieplan.”

De rekenkamer constateert dat ketensamenwerking alleen op het gebied van integratie en participatie van allochtone vrouwen tot stand is gekomen.

### **Aanbeveling 4 Periodieke beleidsevaluatie**

*De aanbeveling van de rekenkamer was:*

De effecten van het integratiebeleid dienen periodiek geëvalueerd te worden en zo nodig moet het beleid daarop worden bijgesteld.

*De geconstateerde voortgang is als volgt:*

Het college geeft in haar reactie aan de rekenkamer d.d. 6 juni 2012 hierover het volgende aan: “Integratie van inwoners in de lokale samenleving blijft een doelstelling van gemeentelijk beleid. Iedereen doet mee, binnen zijn of haar vermogen, zoals verwoord in het programma Stad van actieve mensen. Blijft onverlet dat bij specifieke knelpunten activiteiten en projecten op maat kunnen worden ingezet. Meting en evaluatie zullen dan op projectniveau plaats vinden.”

Feitelijk constateert de rekenkamer dat geen apart integratiebeleid meer wordt geformuleerd. Verder blijkt uit de interviews dat het integratiebeleid niet geëvalueerd wordt (ook niet op basis van specifieke knelpunten).

### **Aanbeveling 5      Stellen van beleidskader**

*De aanbeveling van de rekenkamer was:*

De overheid bepaalt 'Wat' mogelijk is (kaderstellend) en laat de 'Hoe'-vraag vervolgens over aan de samenleving. De gemeente moet het maatschappelijke kapitaal mobiliseren door te faciliteren, stimuleren en verbinden: de ketens moeten op elkaar aansluiten. Een periodieke beleidsevaluatie (zie aanbeveling 4) moet inzicht bieden in de 'strakheid' van het beleidskader. Dat de gemeente een beleidskader hanteert voor het toetsen van de bijdrage van activiteiten aan de integratiedoelstelling juicht de rekenkamer toe. Maar het verdient aanbeveling om de pragmatische waarde van het beleidskader met enige regelmaat 'tegen het licht te houden'. Moet de gemeente een 'strak' kader hanteren of kan zij de teugels wat meer laten vieren?

*De geconstateerde voortgang is als volgt:*

Reactie van het college aan de rekenkamer d.d. 6 juni 2012:

Het kader is geschetst in de raadsnotitie van 2009. 'Het is een theoretisch kader dat als ijkpunt kan dienen bij de evaluatie van afzonderlijke acties, maar het is niet het bouwwerk waaraan alles moet worden opgehangen. Integratiebeleid is in belangrijke mate verweven in het algemene beleid, van expliciet tot impliciet c.q. inclusief.'

De rekenkamer stelt vast dat er geen vastgesteld beleidskader is.

### **Conclusies**

- 1. In 2009 is in een raadsnotitie uitgebreid ingegaan op de aanbevelingen van de rekenkamer. Met name de doelstellingen van integratie zijn helder verwoord, maar nog niet geoperationaliseerd en van indicatoren voorzien. De toezegging om in 2010 een uitgewerkt raadsvoorstel voor te leggen aan de raad is niet waargemaakt. Het college heeft dus geen uitvoering gegeven aan de opdracht van de raad om de acties uit te voeren zoals opgenomen in de aanbevelingen van het rekenkamerrapport.**
- 2. De gemeente Venlo heeft geen door de raad vastgesteld integratiebeleid. Doelstellingen zijn slechts voorlopig geformuleerd (in 2009); deze worden niet gemonitord en niet geëvalueerd.**
- 3. Integratiebeleid is nu "inclusief"beleid ofwel: "algemeen waar kan, specifiek waar moet". Dit beleid is niet expliciet door de raad vastgesteld als uitvoering van het integratiebeleid.  
"Specifieke beleid waar moet" wordt feitelijk niet ingevuld.**
- 4. De raad geeft wisselende signalen af over de behoefte aan integratiebeleid: enerzijds geeft de raad het college opdracht integraal integratiebeleid te formuleren, anderzijds worden in de bezuinigingsrondes van de afgelopen jaren integratiebudgetten geschrapt.**
- 5. De raad heeft in dit dossier niet gecontroleerd of opdrachten worden uitgevoerd.**

## **Raadsnotitie**

### **Nieuwe aanbevelingen aan college en raad**

- 1- De rekenkamer beveelt de raad aan de dialoog met het college over “inclusief” beleid m.b.t. integratiebeleid expliciet te gaan voeren. Dit voorkomt dat integratiebeleid ongemerkt van de agenda wordt afgevoerd.**
- 2- De rekenkamer beveelt de raad aan actief te monitoren of toezeggingen, opdrachten etc. door het college worden uitgevoerd. Dat kan eventueel met ondersteuning door de griffie.**

Drs. Hans J.W. Verdellen

Voorzitter rekenkamer Venlo



## **Bijlage 1: Bestuurlijke samenvatting Conclusies en aanbevelingen rapport integratiebeleid 2008**

### **Conclusie**

De rekenkamer heeft de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk integratiebeleid onderzocht. Op basis van haar onderzoek heeft de rekenkamer niet feitelijk kunnen vaststellen dat het gemeentelijke integratiebeleid over de periode 2003-2007 doeltreffend en doelmatig is geweest. Volgens de rekenkamer ontbreken enkele belangrijke schakels in de beleidsketen. Er is niet voldaan aan een aantal randvoorwaarden om te kunnen vaststellen in hoeverre het Venlose beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.

### **Subconclusies**

#### Beleidsvoorbereiding

De belanghebbenden van het integratiebeleid zijn door de gemeente op een interactieve wijze betrokken bij de beleidsvoorbereiding.

Het niet expliciet benoemen van hetgeen de gemeente onder 'integratie' verstaat, beschouwt de rekenkamer als een gemiste kans. Eenzelfde conclusie gaat op voor het niet uitvoeren van een nulmeting bij de aanvang van het beleid in 2003 en het niet systematisch verzamelen en gebruiken van relevante gegevens. Deze factoren belemmeren een zinvolle resultaatmeting. Er is niet of nauwelijks gebruik gemaakt van feitelijkheden en relevante (kwantitatieve) cijfers.

Het gemeentelijke integratiebeleid is voor een belangrijk deel gericht op de sociaal-culturele dimensie en in mindere mate op de sociaal-economische.

#### Beleidsvaststelling

Bij de beleidsvaststelling van het integratiebeleid is de samenhang tussen hetgeen de gemeente wil bereiken, wat ze daarvoor gaat doen en wat dat mag kosten niet op een overzichtelijke wijze aan de raad gepresenteerd. Het antwoord op deze zgn. 3W-vragen heeft de rekenkamer uit de verschillende beleidsdocumenten moeten distilleren (raadsbesluit, raadsinformatiebrief en programmabegroting).

De beleidsdoelen zijn onvoldoende specifiek, meetbaar en realistisch geformuleerd. Het antwoord op de vraag "Wanneer is het integratiebeleid geslaagd?" kan niet uit de onderzochte beleidsdocumenten worden gegeven.

#### Beleidsuitvoering

De rekenkamer concludeert dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van kengetallen en indicatoren om de mate van doelbereik te meten. Het gebruik van indicatoren is bovendien niet consistent.

In de gemeentelijke verantwoordingsdocumenten is nauwelijks informatie aangetroffen over de mate van doelbereik. Ook ontbreekt verantwoordingsinformatie over de daadwerkelijke kosten per project of activiteit. Een koppeling tussen de geleverde prestaties, de uitgevoerde activiteiten en de gemaakte kosten is niet gegeven.

#### Effectiviteit

De rekenkamer concludeert dat de beleidsmakers van de gemeente Venlo goed luisteren naar de problematiek die binnen de doelgroepen speelt, maar de oplossingen worden grotendeels zelf bedacht.

Het rekenkameronderzoek heeft indicaties opgeleverd op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat de integratie van allochtonen in de periode 2003-2007 weinig vooruitgang heeft

## Raadsnotitie

geboekt; alleen op het terrein van de kwaliteit van de woonomgeving is duidelijk sprake van vooruitgang en de inburgering geeft eveneens positieve uitkomsten te zien (hoewel dit slechts een momentopname betreft). Aan de andere kant is er ook geen sprake van achteruitgang.

Daarnaast zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar om aannemelijk te kunnen maken of, en zo ja hoeveel de door de gemeente ingezette instrumenten hebben bijgedragen aan de bevordering van integratie.

Ook is nog de kanttekening geplaatst dat met name de indicatoren op sociaal-economisch terrein, zoals onder andere wonen, werken en uitkeringen sterk beïnvloed worden door externe factoren waar het gemeentelijk (integratie-)beleid weinig invloed op heeft, zoals de algehele toestand van de economie.

## Aanbevelingen

De rekenkamer is van mening dat het moment is aangebroken om het integratiebeleid te heroverwegen. Ter ondersteuning hiervan wil de rekenkamer op basis van dit onderzoek de volgende richtinggevende aanbevelingen aan het gemeentebestuur meegeven:

### 1. duidelijke afbakening en prioriteitenstelling

De inhoud van het integratiebeleid vereist een duidelijke afbakening. Deze afbakening betekent in eerste instantie definiëren van het begrip 'integratie' en het vastleggen van termijnen van realisatie. Verder vereist het beleid consistentie, een langdurige aanpak en het stellen van prioriteiten. Zonder deze afbakening is het integratiebeleid inderdaad nooit af, zoals door het gemeentebestuur gesteld.

### 2. integraal en samenhangend beleid

Het integratiebeleid vraagt om een integrale benadering (programmaoverstijgend), naar het voorbeeld van het programma Achilles. Maak daarbij de samenhang inzichtelijk in de beleidsketen tussen de definitie van integratie, de doelstellingen van het beleid, de uit te voeren projecten en activiteiten met daaraan gekoppeld de kosten. Expliciteer de samenhang tussen beleid en uitvoering.

### 3. samspraak en coproductie

Maak gebruik van het maatschappelijk kapitaal dat in de samenleving aanwezig is om de integratiedoelstellingen te realiseren. Verbind, initieer en regisseer, zodat processen van onderop ingebed kunnen worden in een overkoepelende structuur die zowel ruimte biedt als kaders stelt. Probeer daarbij een samenwerking tussen de betrokken partners te creëren die het vertrouwen schept om verder te kijken dan alleen het belang van de eigen organisatie.

### 4. periodieke beleidsevaluatie

De effecten van het integratiebeleid dienen periodiek geëvalueerd te worden en zonodig moet het beleid daarop worden bijgesteld.

### 5. stellen van beleidskader

De overheid bepaalt 'Wat' mogelijk is (kaderstellend) en laat de 'Hoe'-vraag vervolgens over aan de samenleving. De gemeente moet het maatschappelijke kapitaal mobiliseren door te faciliteren, stimuleren en verbinden: de ketens moeten op elkaar aansluiten. Een periodieke beleidsevaluatie (zie aanbeveling 4) moet inzicht bieden in de 'strakheid' van het beleidskader. Dat de gemeente een beleidskader hanteert voor het toetsen van de bijdrage van activiteiten aan de integratiedoelstelling juicht de rekenkamer toe. Maar het

## Raadsnotitie

verdient aanbeveling om de pragmatische waarde van het beleidkader met enige regelmaat 'tegen het licht te houden'. Moet de gemeente een 'strak' kader hanteren of kan zij de teugels wat meer laten vieren?

Naast deze min of meer 'beleidsmatige'/richtinggevende aanbevelingen zijn in het onderzoek enkele concrete factoren geïnterpreteerd die de integratie van allochtonen effectief bevorderen. De rekenkamer stelt voor dat het gemeentebestuur bij de uitwerking van de 'beleidsmatige' aanbevelingen rekening houdt met deze 'cruciale' factoren:

- de lokale overheid moet investeren in onderwijs en werkgelegenheid om de achterstand in te halen;
- de term 'allochtoon' kan stigmatiserend werken en dient alleen in die gevallen te worden toegepast wanneer het functioneel is;
- sleutelwoord voor een succesvol integratiebeleid is verbinding. Een optimale integratie wordt bewerkstelligd door zowel in te zetten op sociaal-culturele integratie als op sociaal-economische integratie;
- de gemeente moet zelf ook het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld bij haar eigen personeelsbeleid.

**Bijlage 2**

**Raadsnotitie**

**GEMEENTEBESTUUR**

**onderwerp** Actualisering integratiebeleid

**rn-nummer** 2009 5

**bijlage(n)** 1

**datum collegevergadering** 1 sept 09

**registratienummer**

**team** MOONT

**steller** A.Wijers, I.Sijbers, B.Peters

**doorkiesnummer** 077-3596313

**e-mail** f.wijers@venlo.nl

**raad**

**commissie** SMZ 16-09-2009

**verzonden**

**1. Inleiding**

Het 'onderzoek integratiebeleid' van de rekenkamercommissie is in de raad van januari 2009 met instemming besproken. Het rapport bevat de volgende aanbevelingen:

1. Afbakening (definiëring) en prioriteitenstelling.
2. Integraal en samenhangend, met oog voor de beleidsketen.
3. Samenspraak en coproductie bij de ontwikkeling en uitvoering.
4. Periodieke beleidsevaluatie.
5. Stellen van beleidskader.

Mede aan hand hiervan hebben wij het integratiebeleid tegen het licht gehouden. Vanuit de in paragraaf 2 vermelde definitie leidt dit tot een bijstelling van het beleid. De sociaal-economische dimensie wordt hierin expliciet meegenomen. Het integratiebeleid is een nadere uitwerking van de peiler integratie van het programma Participatie, maar ook van de andere doelen van dat programma.

Na eenstemmigheid over de doelstellingen van het integratiebeleid worden deze vertaald in indicatoren waarmee de mate van integratie in beeld kan worden gebracht. Op dit moment kunnen deze nog niet concreet worden vermeld, maar we geven wel een duidelijke richting aan. Specifieke deskundigheid zal worden ingeschakeld om dit te operationaliseren. Daarbij zullen de indicatoren ook nadrukkelijk aansluiten op en onderdeel vormen van het programma Participatie.

Het hierna volgende is een concept dat we als raadsnotitie aan u voorleggen. Een van de aandachtspunten van de rekenkamer is de betrokkenheid van de doelgroep. In oktober a.s. vindt een bijeenkomst plaats van Kleurrijk Venlo met ondermeer als doel te komen tot een platform met een kern van ca. 15 personen dat een bijdrage gaat leveren aan het gemeentelijk integratiebeleid.

Het is daarmee vanzelfsprekend dat de actualisering van integratiebeleid in deze bijeenkomst voor reactie wordt voorgelegd.

## Raadsnotitie

Op basis van uw beoordeling en de reactie van Kleurrijk Venlo zal een meer gedetailleerd voorstel worden uitgewerkt.

### 2. Definitie

*Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch en sociaal-cultureel terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd.*

*Integratie is een tweezijdig proces: enerzijds wordt van allochtonen verwacht dat zij integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken.*

*Kennis van de Nederlandse taal moet van dien aard zijn dat participatie in de samenleving mogelijk is.<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Definitie afkomstig uit het rapport 'Bruggen bouwen' van de parlementaire onderzoekscommissie Blok (2004). De sociaal-culturele dimensie is hieraan toegevoegd. Het begrip nieuwkomers is verbreed naar allochtonen.

Uit het eerste deel van de definitie kan de centrale doelstelling worden afgeleid. Deze kan als volgt worden samengevat: gelijkwaardige deelname aan de verschillende sectoren van de samenleving: werk, onderwijs, wonen, zorg, maatschappelijk leven. Dit brengt ons tot het volgende beleidskader:

*Sociaal-economisch*

*Sociaal-cultureel*

Hieronder volgt een nadere toelichting, waarbij ook de andere elementen van de definitie worden betrokken.

#### Gelijkwaardige deelname

Hieronder verstaan we: optimaal gebruik van eigen mogelijkheden, waarbij vergelijkbare bevolkingsgroepen in vergelijkbare mate participeren.

#### Dimensies

Door het Sociaal Cultureel Planbureau worden twee dimensies onderscheiden<sup>10</sup>:

- Sociaal-economische integratie.  
Dit betreft deelname aan het arbeidsproces en aan onderwijs.
- Sociaal-culturele integratie.  
Dit betreft onderlinge contacten tussen mensen met een verschillende culturele achtergrond, deelname aan het verenigingsleven (sport, cultuur, welzijn), betrokkenheid op de directe leefomgeving. Een belangrijk aspect is de attitude (houding/instelling) bij alle betrokkenen.

Het geheel kan worden omschreven als: actief burgerschap.

#### Doelgroep

Het integratiebeleid is gericht op:

- Inwoners met een niet-Westerse achtergrond<sup>11</sup> (allochtonen) die op één of meerdere gebieden een significante achterstand hebben ten opzichte van anderen. Dit vraagt om te beginnen een grote inzet van hen zelf. Informatie over aantallen is opgenomen in de bijlage.
- De (lokale) samenleving als geheel. Deze moet mogelijkheden scheppen om integratie tot stand te laten komen. De inzet van mensen om te integreren moet worden gehonoreerd. Integratie is daarom een tweezijdig proces.

#### Voorwaarden tot integratie

---

<sup>10</sup> Jaarrapport Integratie 2005 van het SCP; zie ook het rekenkamerrapport pag. 31.

<sup>11</sup> Onder 'inwoners met een niet-Westerse achtergrond' verstaan we degenen van wie minstens één ouder is geboren in Marokko, Turkije of een ander niet-Westers land. Deze definitie wordt gehanteerd door het Sociaal-Cultureel Planbureau en in 'Venlo in cijfers'. We gebruiken hiervoor ook de term 'allochtonen', hoewel in 'Venlo in cijfers' de definitie hiervan breder is; bv. ook Duitsers worden daar onder begrepen.

## Raadsnotitie

- Nederlandse taalvaardigheid en respect voor de gangbare waarden en normen in onze samenleving. Het delen van kernwaarden, zoals opgenomen in de grondwet, is hierbij essentieel.
- Kennis van en respect voor de variëteit aan culturele achtergronden en levensbeschouwelijke overtuigingen. In het verlengde hiervan ligt het zich betrokken voelen op elkaar en de maatschappij.

### Drievoudige aanpak

Het streven naar integratie kan kortweg ook als volgt worden vertaald:

- Bevorderen van participatie.
- Bestrijden van achterstanden.
- Voorkomen van tegenstellingen.

## 3. Prioriteiten

Tijdens de raad van januari 2009 bleek reeds consensus ten aanzien van de prioriteiten van het gemeentelijk integratiebeleid:

1. Nederlandse taal.
2. Arbeidsparticipatie.
3. Voorkomen schooluitval.

Zoals vermeld is taalvaardigheid een eerste voorwaarde om actief te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, op welk gebied dan ook. Vandaar dat hieraan de hoogste prioriteit wordt gegeven. Voorts is deelname aan het arbeidsproces een cruciale factor die iets zegt over de mate van integratie. Daaraan voorafgaand is het van belang dat jongeren het onderwijs doorlopen totdat ze minimaal een startkwalificatie hebben bereikt. Om dat te bevorderen moet het voortijdig schoolverlaten worden voorkomen. Al deze punten komen terug in paragraaf 5.

## 4. Het beleidskader: algemeen waar kan, specifiek waar moet

Gemeentelijk beleid is gericht op álle inwoners, welke kenmerken men ook heeft. Dus geen onderscheid naar sekse, leeftijd, geardeid, handicap, opleidingsniveau, culturele achtergrond, levensbeschouwing e.d. Dus **inclusief beleid**. We vinden dit streven ook terug in de Agenda 22, waar het gaat om mensen met een beperking. Dit betekent dat in het algemeen beleid reeds vooraf rekening moet worden gehouden met de **diversiteit** van inwoners. Op alle beleidsvelden geldt de opdracht om dit steeds voor ogen te houden.

Bij algemeen beleid is de culturele/etnische achtergrond nooit de insteek, maar het probleem c.q. de achterstand op een bepaald gebied. Het zijn de uitvoerders van het beleid (arbeidstoeleiding, schoolbegeleiding e.d.) die pragmatisch bekijken welke aanpak het meest succesvol is.

Alleen in bijzondere specifieke situaties kan het nodig zijn om specifiek beleid in te zetten. Denk aan inburgering van nieuwkomers. Dus algemeen waar kan, specifiek waar moet.

De Visie Hulpverlening, door u vastgesteld op 18 februari 2009, zijnde een uitwerking van het **programma Participatie** – ‘de nieuwe bril’ – is gebaseerd op die benadering. De vraag/situatie van de persoon is steeds het uitgangspunt. Hierbij geldt het devies: iedereen doet mee binnen zijn of haar eigen mogelijkheden.

## 5. Indicatoren

## Raadsnotitie

Bij het bepalen van indicatoren is het de kunst om precies datgene te meten wat iets zegt over de mate waarin de doelstelling wordt bereikt. De mate van integratie in zijn algemeenheid kan niet in één indicator worden samengevat. Bovendien is het integratieproces van vele factoren afhankelijk. Een deel hiervan valt buiten de invloedssfeer van de gemeente. Denk hierbij aan het rijksbeleid, het algemene maatschappelijke klimaat en aan de gevolgen van de economische crisis. Vandaar onze vertaling in doelstellingen waarop gemeentelijk beleid wordt gevoerd. Bij de vertaling in indicatoren - een volgende stap - moet rekening gehouden worden met:

- beschikbaarheid van uitgesplitste gegevens;
- eenduidige meetprocedure;
- nulmeting;
- herhaalbaarheid van de meetprocedure;
- rapportages ingebed in reguliere p&c-documenten.

Wat betreft de beschikbaarheid van cijfers zien we dat, zeker waar algemeen beleid van toepassing is, geen registratie op etniciteit plaats vindt. Door koppeling van bestanden aan het GBA is wel te achterhalen of een inwoner/deelnemer behoort tot de statistische groep allochtonen (één of meer ouders geboren in een niet-Westers land). Inwoners vanaf de zogenaamde 'derde generatie' zullen dus langzaam uit de statistieken verdwijnen.

Een ander punt betreft de vraag welke groepen met elkaar moeten worden vergeleken. Dit speelt bijvoorbeeld bij het meten van de arbeidsparticipatie. De allochtone doelgroep heeft als kenmerk een relatief lagere sociaal-economische positie (mate van scholing, arbeidsniveau). De arbeidsdeelname zou dan vergeleken moeten worden met de arbeidsdeelname van autochtonen met datzelfde kenmerk. Zouden we de vergelijking maken met de gemiddelde autochtoon, dan is te voorspellen dat we nog lange tijd een verschil zien, terwijl dat niets met de mate van integratie te maken hoeft te hebben. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij werkloosheid omdat deze relatief vaker voorkomt bij mensen met een lagere sociaal-economische positie. Kortom, als we gaan meten dan moet sprake zijn van de juiste grootheden die naast elkaar worden gelegd.

De komende periode zullen we hiervoor deskundigheid inschakelen. De indicatoren en kengetallen moeten zodanig worden gedefinieerd, dat ze daadwerkelijk betekenisvol zijn om de mate van integratie te bepalen. Hieronder zetten we al stappen in die richting.

### 6. Doelstellingen gemeentelijk integratiebeleid

De integratie van allochtonen is afhankelijk van de inspanningen van zowel individuen, als van bedrijven, maatschappelijke organisaties en van de verschillende overheden. Binnen dat geheel speelt de gemeente een regierol op onderstaande gebieden. We werken hierbij samen met vele partners.

Onderstaand wordt een concrete vertaling gegeven van de hoofddoelstellingen, waaraan straks de indicatoren worden gekoppeld.

#### W E R K

##### Doelstelling 1

Allochtonen nemen in gelijke mate deel aan het arbeidsproces ten opzichte van de groep autochtonen met een vergelijkbare sociaal-economische positie.



## Raadsnotitie

We kunnen hierbij kijken naar de arbeidsparticipatie, uitgedrukt in een percentage van de betreffende groep. Ook kan naar het spiegelbeeld worden gekeken, dus naar het aantal niet werkende werkzoekenden. Wat dit laatste betreft levert 'Venlo in cijfers' geen informatie over de groep niet-Westerse allochtonen. Wel over de inwoners met een Turkse/Marokkaanse achtergrond. Ten opzichte van de totale groep autochtonen is het verschil sinds het jaar 2000 teruggelopen van 6,7% naar 6,1% in 2007. Hierbij geldt de kanttekening zoals gemaakt in paragraaf 5 (sociaal-economische positie).

Voor het bereiken van de doelstelling wordt algemeen beleid ingezet. De activiteiten van het UWV Werkbedrijf zijn gericht op het toeleiden van mensen naar de arbeidsmarkt. Als relatief meer werkzoekenden van allochtone afkomst zijn, gaat naar verhouding ook meer aandacht uit naar deze groep. Het is de ambitie om het verschil in arbeidsparticipatie terug te dringen.

Naast de nodige inspanning van de werkzoekenden en begeleiding op maat is het van belang dat werkgevers open staan voor allochtone medewerkers. Voor het realiseren van de doelstelling is een tweezijdige inzet noodzakelijk.

Naast algemeen beleid wordt er specifiek beleid gevoerd. Sinds augustus 2008 (tot eind 2009) loopt het project Veelkleurige Participatie Venlo (VPV). Doel hiervan is om meer allochtone vrouwen in de Venlose samenleving te laten participeren, zodat de integratie van deze groep en hun familie wordt bevorderd. VPV werkt met de zgn. participatieladder. Betaald werk/arbeidsparticipatie vormt de hoogste trede van de ladder. De resultaten van VPV worden uitgedrukt in kwantitatieve en kwalitatieve criteria. Zie ook hierna bij 'Maatschappelijk leven'.

## ONDERWIJS

Het bereiken van een startkwalificatie en het voorkomen van schooluitval zijn kerndoelen van de onderwijsinstellingen en van het gemeentelijk beleid. Dat begint al met adequate vroeg- en voorschoolse educatie (VVE). Daarop wordt al enkele jaren stevig ingezet. Het voorkomen van taalachterstand staat hierbij hoog in het vaandel. Vervolgens gaat het om handhaving van de leerplicht, waar nodig de inzet van zorgadviestrajecten (ZAT) en het voorkomen van schooluitval. Deze keten van voorzieningen is er op gericht om de ontplooiingskansen van de leerlingen te optimaliseren, autochtoon of allochtoon, met als basis de reguliere onderwijsactiviteiten van de scholen.

### Doelstelling 2

Jongeren behalen een startkwalificatie. Allochtone jongeren doen dat in gelijk mate ten opzichte van autochtone jongeren.

Het betreft hier algemeen beleid dat in zijn uitwerking is gericht op leerlingen waarbij sprake is van achterstand of risico van uitval. Het beleidsprogramma Achilles bestaat uit een veelheid van activiteiten en projecten met als doel dat alle jongeren een startkwalificatie behalen. Over het geheel genomen behaalden 78% van de jongeren tot 23 jaar een startkwalificatie in 2007. De ambitie voor 2009 is 82%.

Eén van de factoren die van invloed zijn op schoolprestaties is het onderwijsniveau van de ouders, hetgeen zijn doorwerking zal hebben in de cijfers. We zullen nagaan of de te ontwikkelen indicator op dit punt kan worden verfijnd.

## Raadsnotitie

Zowel ten aanzien van de startkwalificatie als bij het voorkomen van schooluitval gaat het enerzijds om inspanningen van de leerling, en anderzijds om inzet van de onderwijsinstellingen en de daarmee samenwerkende organisaties. Dit met oog voor de diversiteit van de leerlingen. Op het uitvoerend niveau van begeleiding en ondersteuning zal rekening moeten worden gehouden met alle aspecten die relevant zijn voor een succesvolle schoolloopbaan. Aandacht voor de etnische achtergrond kan hierbij een rol spelen.

Op onderwijsgebied vindt een specifieke activiteit plaats die met het voorgaande verband houdt, namelijk het project schoolcontactpersonen. Dit is gericht op een sterker betrokkenheid van ouders van allochtone leerlingen bij de school.

### Doelstelling 3

Schooluitval vindt niet plaats. Bij het terugdringen ervan worden bij allochtone en autochtone jongeren vergelijkbare effecten bereikt.

Het voorkomen van voortijdig school verlaten (VSV) staat centraal bij het RMC (regionaal meld- en coördinatiepunt). Hierbij vindt nauwe samenwerking plaats met het ministerie van OCW en de onderwijsinstellingen. Momenteel loopt een landelijk programma 'Aanval op uitval' met als doelstelling om de schooluitval jaarlijks met 10% te verminderen over de periode 2006-2010, dus in totaal 40%. Venlo heeft hiertoe samen met andere gemeenten in de regio en de schoolbesturen een convenant gesloten. Tot nog toe zitten we goed op schema. In de jaren 2006 tot 2008 is het aantal voortijdig schoolverlaters in Venlo teruggelopen van 376 (5,2% van het leerlingenbestand) naar 285 (3,9%) per jaar. De ambitie is om dit verder terug te dringen naar 225 in 2010. In verband met de doelstelling zal nog worden ingezoomd op het aandeel allochtone jongeren.

### Doelstelling 4

Allochtonen met taalachterstand nemen deel aan inburgeringscursussen en sluiten deze af met een diploma.

Wat betreft inburgering zijn twee doelgroepen te onderscheiden:

- Inburgeringsplichtigen (nieuwkomers). Activiteiten voor deze groep hebben tot nog toe de grootste prioriteit gehad.
- Inburgeringsbehoeftigen. Dit zijn inwoners die al lang hier verblijven, maar nog onvoldoende de Nederlandse taal machtig zijn. Dit betreft een deel van de niet-Westerse volwassen allochtonen. Binnen het Werkbedrijf wordt een aanpak van deze groep voorbereid. Het eerder vermelde project Veelkleurige Participatie is op een segment van deze groep gericht. Hieronder valt ook het project Taalcoaches.

Over inburgering is een raadsinformatiebrief in voorbereiding.

## W O N E N

Het goed wonen en leven in buurt en wijk is onderwerp van algemeen beleid. Denk aan de zorg voor de woonomgeving, veiligheid, wijkvoorzieningen, sportvoorzieningen e.d. Sociale samenhang is hierbij een belangrijk aspect.

### Doelstelling 5

Er is sprake van sociale samenhang in buurt en wijk, ook gelet op de etnische verschillen.

## Raadsnotitie

In de jaarlijkse Stadspeiling wordt de waardering van de sociale kwaliteit van de woonomgeving onderzocht. Deze ligt redelijk stabiel op ruim 6,5 gemiddeld voor de hele gemeente. Die waardering is natuurlijk afhankelijk van vele factoren. De omgang tussen allochtonen en autochtonen zal hiervan een element zijn, maar dat is niet uit het cijfer te halen. Toch noemen we hier de waardering van de sociale kwaliteit, omdat dit momenteel het enige gemeten aspect is dat aan de doelstelling kan worden gerelateerd.

Sociale samenhang, de omgang tussen allochtonen en autochtonen in buurt en wijk, het is evident dat de kwaliteit hiervan afhankelijk is van de inzet van alle betrokkenen. De in paragraaf 2 genoemde voorwaarden tot integratie zijn hierop uiteraard van toepassing. Verder zal men open moeten staan voor elkaar – een per definitie tweezijdig proces.

In verband met de bevordering van sociale samenhang noemen we de volgende activiteiten:

- Vouchers bewonersinitiatieven.
- Integratieactiviteiten van zelforganisaties op basis van de betreffende subsidieregeling.
- Voorkomen dan wel bestrijden van overlast door jongeren. Deels gaat het om jongeren van allochtone afkomst. Waar de oorzaak gelegen is in schooluitval en werkloosheid wordt algemeen beleid ingezet. In concrete situaties van overlast is zonnig de politie actief, evenals jongerenwerk en straatcoaches.

## Z O R G

Voor ouderen en mensen met een beperking staat voor ogen dat men zo lang mogelijk zelfstandig moet kunnen blijven wonen. Dit betekent dat inwoners met een zorgbehoefte toegang moeten hebben tot de relevante voorzieningen. Bij allochtone ouderen is dit relatief lastig vanuit onwetendheid of vanwege een drempel om van dit soort voorzieningen gebruik te maken.

### Doelstelling 6

Allochtone ouderen zijn bekend met en maken zonnig gebruik van zorgvoorzieningen.

Bekendheid met voorzieningen bij de doelgroep is één aspect. Een ander punt is dat zorginstellingen op diversiteit moeten zijn ingesteld, dat men rekening houdt met nieuwe/andere wensen en verwachtingen. In onze contacten met deze instellingen zullen we daar nadruk op leggen.

Met behulp van huisbezoeken wordt de doelgroep geïnformeerd over voorzieningen op het gebied van W(onen)-W(elzijn)-Z(org) en op weg geholpen. Daarnaast worden de huisbezoeken gebruikt om de behoeften van deze doelgroep (allochtone ouderen) in beeld te krijgen. Behalve ouderenbezoeken worden algemene informatiebijeenkomsten georganiseerd door samenwerkende zorgaanbieders. De doelgroep bestaat uit ongeveer 600 mensen van 65 jaar en ouder.

## MAATSCHAPPELIJK LEVEN

### Doelstelling 7

## Raadsnotitie

Allochtonen nemen evenredig deel aan het verenigingsleven.

Deelname aan het verenigingsleven wordt bij veel autochtonen met de paplepel ingebracht. Voor allochtonen is dit minder vanzelfsprekend. In de Stadspeiling 2006/2009 is de deelname gemeten. Onder autochtonen is ongeveer de helft aangesloten bij een vereniging, onder allochtonen is dat een kwart. Niettemin zien we bij de laatste groep een duidelijke ontwikkeling. In 2006 gaven nog maar 14% van de allochtonen aan lid te zijn van een vereniging.

Actief worden in een vereniging, als lid of als vrijwilliger, kan op eigen initiatief of na hiertoe te zijn gestimuleerd. Van belang is wel dat men dan in een uitnodigende omgeving terecht komt. Dit vraagt om inzet van verenigingen; open staan voor culturele verschillen. Dus inspelen op de diversiteit van mensen.

### Doelstelling 8

Allochtone inwoners zijn in evenredige mate actief in het vrijwilligerswerk.

Bij vrijwilligerswerk geldt ongeveer hetzelfde als hiervoor. Volgens de Stadspeiling is 28% van de autochtonen hierin actief, tegen 17% van de allochtonen. Maar ook hier zien we enige ontwikkeling naar een kleiner verschil.

Activiteiten en projecten die erop zijn gericht om de deelname te bevorderen zullen worden ondersteund. Deels betreft dit algemeen beleid, ondermeer uitgevoerd door het welzijnswerk.

Het eerder genoemde project Veelkleurige Participatie Venlo (VPV) meet de participatie van allochtone vrouwen met behulp van een participatieladder. Eén van de treden van de participatieladder betreft maatschappelijke participatie door onbetaald werk, oftewel 'vrijwillige inzet'. In het kader van het project "1000-en-een-kracht" ontvangt Venlo van het Rijk middelen om de emancipatie en de participatie van allochtone vrouwen door middel van vrijwillige inzet te bevorderen. Hierover is een 'Koplopersovereenkomst' met het ministerie van OCW gesloten. De middelen worden ingezet ten behoeve van VPV.

## 7. Overige aspecten

Zoals eerder vermeld is integratie een tweezijdig proces. Het vergt inzet en open staan voor elkaar. In dat verband is discriminatie uit den boze. Om excessen op dat gebied te bestrijden ondersteunen we de ADV, de anti-discriminatievoorziening.

De recent verschenen Stadspeiling 2009 geeft ondermeer de volgende interessante informatie. We vermelden deze hier ter kennisname. Voor een toelichting verwijzen we naar de tekst in de Stadspeiling.

A Waardering gemeentelijk inzet integratiebeleid.	B Rapportcijfer mate van integratie van allochtonen.		C Percentage dat zichzelf geïntegreerd voelt.		
	Aut.	Allocht.	Aut.	Allocht.	Aut.
2006: 22%   18%	2006: 4,5	6,4	2006: 85%	81%	
2009: 20%   33%	2009: 4,9	7,2	2009: 81%	76%	

Bron: Stadspeiling Venlo

## Raadsnotitie

De Stadspeiling geeft tevens een beeld van de politieke participatie. De deelname aan verkiezingen onder allochtonen is ongeveer 15% lager dan onder autochtonen.

Zonder nadere informatie van respondenten is het lastig om de vermelde cijfers te verklaren. Dat de mate van integratie ten opzicht van drie jaar geleden hoger wordt beoordeeld is een gunstig teken. Opvallend blijft natuurlijk wel het verschil in beoordeling tussen autochtonen en allochtonen. Verschil en verschuiving van cijfers kan mede te maken hebben met de ontwikkeling van het maatschappelijk klimaat. Stappen in de goede richting vallen nu eenmaal minder op dan excessen, waar vaak veel meer aandacht naar uit gaat.

Waardering van de gemeentelijke inzet kan te maken hebben met zichtbaarheid. Algemeen beleid wordt meestal niet gecommuniceerd als beleid dat mede gericht is op integratie. Specifieke activiteiten zijn vaak alleen bekend bij deelnemers. Communicatie met een breder bereik vindt beperkt plaats. Het lage waarderingscijfer is in ieder geval aanleiding om datgene wat we doen beter te communiceren. Eventueel in combinatie met onderzoek naar de lage waardering.

Gemeenschappelijke Integratieagenda (GIA).

Venlo is één van de 12 gemeenten die participeert in het project GIA. De GIA is er op gericht rijks- en gemeentelijk integratiebeleid op de diverse leefgebieden op elkaar af te stemmen. In oktober a.s. organiseert Venlo samen met Maastricht een conferentie op het terrein van integratie en participatie van allochtone vrouwen.

### **8. Interactie en verdieping**

Voor het volgen en analyseren van de integratieproblematiek in Venlo willen we gebruik maken van de in de stad aanwezige ervaring en deskundigheid. We bouwen hierbij voort op Kleurrijk Venlo. Inschakeling van expertise elders kan daarnaast een goede bijdrage leveren om het gemeentelijk integratiebeleid te verdiepen.

#### a) Kleurrijk Venlo

Gewerkt wordt aan de oprichting van een platform met een kern van ca. 15 personen (een selectie uit Kleurrijk Venlo). Afhankelijk van het thema kan dit worden aangevuld met anderen.

Taak: beleidsadviserend, richtinggevend, met name met betrekking tot de beleidsprioriteiten.

Het platform zien we niet als een strakke formele adviesgroep, maar dynamisch, thematisch. Het is dit platform aan welke we het concept actualisering integratiebeleid ter reactie willen voorleggen.

#### b) Expertmeetings

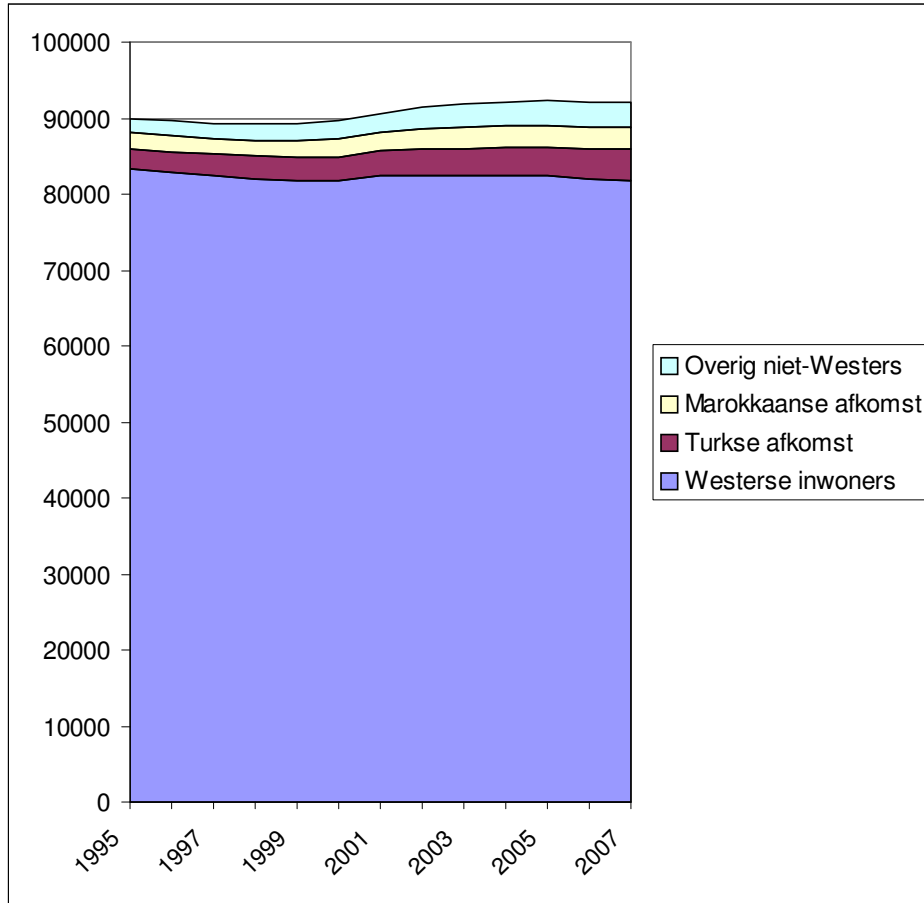
Tijdens de raad van januari 2009 werd het belang van expertmeetings benadrukt. De discussie spitste zich toe op de vraag wie het initiatief hiertoe neemt, de raad of het college. Wat ons betreft kan het allebei. We stellen voor hierover met de raad nadere afspraken te maken.

### **9. Vervolg**

Het resultaat van de bespreking van deze raadsnotitie en de reactie van Kleurrijk Venlo zal leiden tot een definitief voorstel. Hierin worden, op basis van de doelstellingen, de



Bevolkingssamenstelling naar etniciteit



Bron: 'Venlo in cijfers 2008'

### **Bijlage 3 Antwoord college op informatievraag dd 6 juni 2012**

#### **REKENKAMER / NAZORGONDERZOEK INTEGRATIEBELEID**

##### **Inhoudelijke reactie**

Fons Wijers / Wim Gelsing 6 juni 2012

---

In uw brief van 1 mei j.l. verzoekt u ons, per aanbeveling uit het eindrapport “onderzoek integratiebeleid”, te reageren op de voortgang van de beleidsvorming van de afgelopen jaren tot op heden.

Bij de beantwoording van de 5 vragen wordt verwezen naar de relevante documenten die zijn bijgevoegd. Deze reactie treft u hierna aan.

#### **1. duidelijke afbakening en prioriteitenstelling**

De inhoud van het integratiebeleid vereist een duidelijke afbakening. Deze afbakening betekent in eerste instantie definiëren van het begrip ‘integratie’ en het vastleggen van termijnen van realisatie. Verder vereist het beleid consistentie, een langdurige aanpak en het stellen van prioriteiten. Zonder deze afbakening is het integratiebeleid inderdaad nooit af, zoals door het gemeentebestuur gesteld.

Als vervolg op de raadsbespreking in januari 2009 over het rekenkamerrapport is een raadsnotitie uitgebracht (2009-5 d.d. 1 september 2009; zie [bijlage 1](#)). Hierin wordt het begrip integratie gedefinieerd, met oog voor de sociaal-economische en de sociaal-culturele component.

Integratie als algemeen streven is vertaald in doelstellingen op het gebied van werk, onderwijs, wonen, zorg en maatschappelijk leven.

Tevens zijn prioriteiten benoemd: 1. taal, 2. werk en 3. voorkomen schooluitval.

Wat betreft de aanpak geldt het adagium: algemeen waar kan, specifiek waar moet. Ook is een eerste stap gezet in het concretiseren van de doelstellingen, inclusief indicatoren. Aldus is een nieuw beleidskader geschetst, waarin de raad zich op 16 september 2009 kon vinden.

Het beleid van de gemeente Venlo is overwegend “inclusief beleid”: re-integratiebeleid, arbeidsmarktbeleid, voorkomen schooluitval, aanpak leerplicht, vroegtijdig signaleren van opvoedrisico's en zorgadviesteams. Hierbij wordt niet geregistreerd op etniciteit.

Omdat veel allochtonen vallen onder de categorie met een lagere sociaal-economische positie en met gemiddeld een lagere opleidingsgraad, is het algemeen beleid meer dan gemiddeld op het gericht. De successen op die gebieden hebben voor een flink deel op hen betrekking. Specifiek beleid wordt alleen ingezet als algemeen beleid niet toereikend is.

[Bijlage 2](#) geeft inzicht in de activiteiten op gebied van integratie in de periode 2008 – 2011.

#### **2. integraal en samenhangend beleid**

Het integratiebeleid vraagt om een integrale benadering (programmaoverstijgend), naar het voorbeeld van het programma Achilles. Maak daarbij de samenhang inzichtelijk in de beleidsketen tussen de definitie van integratie, de doelstellingen van het beleid, de uit te



## Raadsnotitie

voeren projecten en activiteiten met daaraan gekoppeld de kosten. Expliciteer de samenhang tussen beleid en uitvoering.

In de beleidsprogramma's, zoals door de raad vastgesteld, komt integratie niet expliciet aan bod. Tevens zijn in de bezuinigingrondes van de afgelopen jaren een aantal integratie budgetten gesneuveld. Als het gaat om bv. werk en onderwijs is sprake van algemeen beleid, toegespitst op inwoners die problemen ervaren (werkloosheid, schooluitval). Naarmate de allochtone inwoners tot die categorie behoren, krijgen ze in dat verband ook meer aandacht. Op etnische achtergrond wordt echter niet geregistreerd. Niettemin kan worden gesteld dat op deze manier integratiebeleid via algemeen beleid gestalte krijgt. Daar waar specifieke groepen knelpunten ervaren bij de participatie aan de samenleving, zijn en worden specifieke activiteiten en projecten uitgevoerd. Voorbeelden daarvan staan bij pt 3.

### 3. **samenspraak en coproductie**

Maak gebruik van het maatschappelijk kapitaal dat in de samenleving aanwezig is om de integratiedoelstellingen te realiseren. Verbind, initieer en regisseer, zodat processen van onderop ingebed kunnen worden in een overkoepelende structuur die zowel ruimte biedt als kaders stelt. Probeer daarbij een samenwerking tussen de betrokken partners te creëren die het vertrouwen schept om verder te kijken dan alleen het belang van de eigen organisatie.

Op een aantal terreinen is specifiek beleid van toepassing. Diverse projecten zijn ingezet en uitgevoerd, met name voor hen die via het algemene beleid niet worden bereikt. Te denken valt aan de dialoog Kleurrijk Venlo. Met dit programma is een nieuwe impuls gegeven aan het debat over en de ontwikkeling van integratiebeleid in Venlo. In het kader van Kleurrijk Venlo zijn drie inspirerende bijeenkomsten georganiseerd, zie [bijlage 3](#).

Daarnaast is in de periode 2007 – 2011 aan diverse allochtone zelfhulporganisaties subsidie verleend om de integratie te bevorderen (zie [bijlage 4](#)). Tenslotte is het programma Veelkleurige Participatie Venlo opgestart, zie [bijlage 5](#). De ketensamenwerking Veelkleurige Participatie Venlo heeft in de afgelopen jaren intensief samengewerkt op het gebied van integratie en participatie van allochtone vrouwen. De partners in de samenwerking zijn Wel.kom, ROC Gilde Opleidingen, Volksuniversiteit, Vluchtelingenwerk, Tiff Company, het P-team, en de Turkse en de Marokkaanse vrouwengroep. De gemeente vervulde de rol van regisseur.

### 4. **periodieke beleidsevaluatie**

De effecten van het integratiebeleid dienen periodiek geëvalueerd te worden en zo nodig moet het beleid daarop worden bijgesteld.

Integratie van inwoners in de lokale samenleving blijft een doelstelling van gemeentelijk beleid. Iedereen doet mee, binnen zijn of haar vermogen, zoals verwoord in het programma Stad van actieve mensen. Bij specifieke knelpunten worden activiteiten en projecten op maat ingezet en vinden meting en evaluatie op projectniveau plaats.

Uit de verantwoording van GSB doelstellingen (2005 – 2009) blijkt dat de gemeente Venlo zich in deze periode heeft ingespannen op gebied van inburgering. De

## Raadsnotitie

verantwoordingscijfers geven aan het aantal inburgeringsvoorzieningen voor uitkeringsgerechtigden is toegenomen van 0 (2006) naar 317 (ultimo 2009). Het aantal inburgeringsvoorzieningen voor oudkomers zonder inkomsten uit werk of uitkering is toegenomen van 0 (2006) naar 444 (ultimo 2009).

### 5. stellen van beleidskader

De overheid bepaalt: 'Wat' mogelijk is (kaderstellend) en laat de 'Hoe'-vraag vervolgens over aan de samenleving. De gemeente moet het maatschappelijke kapitaal mobiliseren door te faciliteren, stimuleren en verbinden: de ketens moeten op elkaar aansluiten. Een periodieke beleidsevaluatie (zie aanbeveling 4) moet inzicht bieden in de 'strakheid' van het beleidskader. Dat de gemeente een beleidskader hanteert voor het toetsen van de bijdrage van activiteiten aan de integratiedoelstelling juicht de rekenkamer toe. Maar het verdient aanbeveling om de pragmatische waarde van het beleidskader met enige regelmaat 'tegen het licht te houden'. Moet de gemeente een 'strak' kader hanteren of kan zij de teugels wat meer laten vieren?

Het kader van het gemeentelijk integratiebeleid is geschetst in de raadsnotitie van september 2009. Het is een theoretisch kader dat als ijkpunt kan dienen bij de evaluatie van afzonderlijke acties, maar het is niet het bouwwerk waaraan alles moet worden opgehangen. Integratiebeleid is in belangrijke mate verweven in het algemene beleid, van expliciet tot impliciet c.q. inclusief. Dat kan gezien worden als winst. En waar nog specifieke aandacht nodig is, wordt die gegeven (bijvoorbeeld Veelkleurige Participatie Venlo).

Tevens adviseerde de rekenkamer hierbij rekening te houden met cruciale randvoorwaarden:

- de lokale overheid moet investeren in onderwijs en werkgelegenheid om de achterstand in te halen;
- de term 'allochtoon' kan stigmatiserend werken en dient alleen in die gevallen te worden toegepast wanneer het functioneel is;
- sleutelwoord voor een succesvol integratiebeleid is verbinding. Een optimale integratie wordt bewerkstelligd door zowel in te zetten op sociaal-culturele integratie als op sociaal-economische integratie;
- de gemeente moet zelf ook het goede voorbeeld geven, bijvoorbeeld bij haar eigen personeelsbeleid.