

(Be)Raad over integratie

Onderzoek naar het integratiebeleid van Hengelo en de opvattingen hierover van allochtone inwoners in opdracht van de gemeenteraad

STEUNPUNT



**MINDERHEDEN
OVERIJSEL**

Colofon

Uitgave: Steunpunt Minderheden Overijssel (SMO)
Wierdensestraat 39c
7607 GE Almelo

Telefoon: 0546 - 542020
Fax: 0546 - 542030
E-mail: smo@smo-ov.nl
Internet: www.smo-ov.nl

Publicatie: nr. 78

Trefwoorden: Hengelo, Gemeentebeleid, Integratie

Auteurs: Drs. M.A. Visser
Prof. dr. E. Snel

Datum: augustus 2004

© SMO

Bij gehele of gedeeltelijke overneming/reproductie van de inhoud van deze uitgave, op welke wijze dan ook, gelieve u de bron te vermelden.

(Be)Raad over integratie

Onderzoek naar het integratiebeleid van Hengelo en de opvattingen hierover van allochtone inwoners in opdracht van de gemeenteraad

*Almelo, augustus 2004
Steunpunt Minderheden Overijssel
M.A. Visser
E. Snel*

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2 WAT IS INTEGRATIE?.....	5
HOOFDSTUK 3 HET INTEGRATIEBELEID VAN HENGELO, DEVENTER EN ARNHEM VERGELEKEN	10
HOOFDSTUK 4 SPEERPUNTEN VAN LOKAAL INTEGRATIEBELEID.....	16
4.1 INBURGERING	16
4.2 ONDERWIJS	20
4.3 ARBEID	23
4.4 EMANCIPATIE.....	27
4.5 WIJKONTWIKKELING EN SOCIALE COHESIE	31
HOOFDSTUK 5 HANDREIKINGEN VOOR HET STADSDEBAT	34
LITERATUUR.....	35
BIJLAGE 1 DEELNEMERS STADSGESPREKKEN	37
BIJLAGE 2 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	43

Hoofdstuk 1 Inleiding

Er is waarschijnlijk geen onderwerp waarover de afgelopen jaren in Nederland zoveel is gesproken en geschreven als de integratie van minderheden en nieuwkomers. In de media en de landelijke politiek woedde het debat of de integratie van minderheden al dan niet is mislukt. Deze discussie is voorlopig geëindigd in de conclusie van de Commissie Blok, die het Nederlandse integratiebeleid van de afgelopen decennia onderzocht, dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk is geslaagd. Tegelijkertijd stelde de commissie echter vast, dat er nog veel te doen is op het vlak van integratie. En daarmee ligt de bal bij gemeenten. Want in de landelijke politiek wordt wel vaak over integratie gesproken, maar concrete activiteiten op dit gebied vinden plaats op lokaal niveau. Het gaat om zeer uiteenlopende activiteiten van scholen, sociale diensten, arbeidsbureaus, woningcorporaties, welzijnsinstellingen, de politie en niet te vergeten: het lokale integratiebeleid.

Tegen de achtergrond van het felle publieke debat over integratie zijn bijna alle gemeenten in Nederland opnieuw aan het nadenken over het gevoerde integratiebeleid. Lokale bestuurders en politici vragen zich niet alleen af of het gevoerde beleid wel effectief is, maar ook wat 'integratie' eigenlijk behelst en welke taken gemeenten op dit gebied hebben. Behalve naar concrete oplossingen voor integratieproblemen zijn gemeenten dus ook op zoek naar een nieuwe visie op het vraagstuk. Zo hebben grote steden als Amsterdam en Rotterdam met aanzienlijke populaties allochtonen binnen de gemeentegrenzen het afgelopen jaar veelbediscussieerde nota's over dit onderwerp geschreven. Hier richten we ons echter op de middelgrote steden als Hengelo en daarnaast ook Deventer en Arnhem. Op een andere wijze en andere schaal worden ook deze middelgrote steden geconfronteerd met vragen over integratie.

Ook de gemeenteraad van Hengelo denkt na over nieuwe kaders voor het integratiebeleid. De werkgroep Integratie uit de gemeenteraad heeft zich voorgenomen op 2 oktober 2004 een stadsdebat over deze kwestie te organiseren. Dit past binnen het dualisme waarin de gemeenteraad nadrukkelijker kaders vaststelt voor het beleid. Het integratiedebat moet aanknopingspunten opleveren voor nieuw beleid, zowel voor de gemeente als voor andere instellingen in Hengelo die zich met integratie bezighouden. Ter voorbereiding van het debat heeft de gemeenteraad het SMO gevraagd een onderzoek uit te voeren. De achtergrond van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds stelde de raad vast, dat er veel over integratie wordt gepraat maar dat het soms onduidelijk is wat hiermee precies wordt bedoeld. Anderzijds wilde de raad van allochtone inwoners zelf horen hoe ze denken over hun positie in de Hengelose samenleving en het gevoerde lokale integratiebeleid. Hoe beoordelen allochtone burgers het gevoerde beleid in Hengelo? En welke verwachtingen hebben zij van de lokale overheid?

De *vraagstelling* van dit project is tweeledig:

- Hoe kan het begrip 'integratie' en het te voeren lokale integratiebeleid worden ingevuld? Welke ideeën bestaan hierover? Welke ontwikkeling is er in de ideeënvorming over lokaal integratiebeleid? Hoe wordt het lokaal integratiebeleid op verschillende plekken ingevuld en welke ervaringen heeft men daarbij?
- Wat denken nieuwkomers en minderheden zelf over het integratiebeleid nu en in de toekomst? Welke onderwerpen vinden ze belangrijk? Welke problemen zien ze en hoe denken ze dat die problemen kunnen worden opgelost? Wat verwachten ze van de gemeente Hengelo?

Om een antwoord op deze vragen te kunnen geven, heeft het SMO diverse activiteiten uitgevoerd. Het belangrijkste is wel, dat een serie stadsgesprekken en groepsdiscussies is georganiseerd met burgers van Hengelo met uiteenlopende etnische achtergronden. In totaal is met meer dan 120 personen gesproken in elf bijeenkomsten. De gesprekken zijn in twee rondes gehouden. De eerste ronde gesprekken is gehouden in verschillende buurtcentra in Hengelo Noord, de Sterrenbuurt en de Hasseler Es. Bij de gesprekken in de tweede ronde waren raadsleden uit de werkgroep Integratie aanwezig zodat zij zelf de verhalen van mensen konden horen. Bij elk gesprek waren tussen de drie en zes raadsleden aanwezig, sommige raadsleden hebben twee bijeenkomsten bezocht. Twee gesprekken met oudere Turkse vrouwen zijn in het Turks gehouden. Ook zijn er bijeenkomsten speciaal voor

jongeren georganiseerd. De deelnemers zijn op allerlei manieren geworven, via advertenties, Hogeschool en ROC, buurthuizen, zelforganisaties, sleutelfiguren et cetera. Uiteindelijk hebben meer vrouwen dan mannen deelgenomen aan de gesprekken. De leeftijden en achtergronden van de deelnemers waren zeer divers. Voor een uitgebreide toelichting op de stadsgesprekken wordt verwezen naar de bijlage. De deelnemers aan de stadsgesprekken hebben veel en openhartig verteld over hun ideeën met betrekking tot integratie en hun eigen positie in de Hengelose samenleving. Hiervoor willen we ze nogmaals hartelijk danken. We grijpen in alle hoofdstukken van deze rapportage telkens terug op de ideeën en meningen van allochtone Hengelose burgers.

In de tweede plaats hebben we een korte literatuurstudie uitgevoerd, waarbij is nagegaan hoe de afgelopen decennia niet alleen in Nederland, maar ook in andere westerse landen over de integratie van minderheden en immigranten is gedacht. Uit deze literatuurstudie kunnen we de les trekken, dat het niet verwonderlijk is dat niet duidelijk is wat precies onder ‘integratie’ moet worden verstaan. We zullen zien dat dit begrip in verschillende landen en op verschillende momenten op zeer uiteenlopende wijze wordt ingevuld (H. 2).

In de derde plaats hebben we het gevoerde lokale integratiebeleid én de (veranderende) achterliggende ideeën daarbij in een aantal middelgrote gemeenten onderzocht. Naast Hengelo gaat het om Deventer en Arnhem. Op basis van deze analyses geven we hierna een schets van de ontwikkeling van de ideeënvorming over integratie en het lokale integratiebeleid en van de ervaringen die met dit beleid zijn opgedaan (H. 3).

Deze beschouwingen over wat integratie is en over de ontwikkelingen in het lokale integratiebeleid bieden ons vervolgens de mogelijkheid om in te gaan op enkele speerpunten van het lokale integratiebeleid. Deze speerpunten liggen naar onze mening op vijf beleidsvelden: inburgering, onderwijs, arbeid, emancipatie, wijkontwikkeling en sociale cohesie. Per veld wordt kort het probleem geschetst, wordt ingegaan op relevante meningen van de deelnemers aan de stadsgesprekken en groepsdiscussies en worden enkele mogelijke oplossingen aangedragen (H. 4). Het is belangrijk hierbij te vermelden dat er geen evaluatie heeft plaatsgevonden van het Hengelose (integratie) beleid; dit was geen onderdeel van de onderzoeksopdracht. Om de opvattingen van de deelnemers aan de stadsgesprekken in een wat breder kader te plaatsen, geven we wel een impressie van het beleid van de gemeente Hengelo. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de stadsgesprekken en de brede discussie die op dit moment over integratie wordt gevoerd.

In onze slotconclusie (H. 5) doen we tenslotte een voorstel voor het te voeren lokaal debat in Hengelo over integratie en integratiebeleid.

Almelo, augustus '04

Erik Snel¹
Marleen Visser²

¹ Erik Snel is socioloog en bekleedt sinds oktober 2002 de SMO-leerstoel Intercultureel Bestuur aan de Universiteit Twente.

² Marleen Visser werkt als onderzoeker bij Steunpunt Minderheden Overijssel.

Hoofdstuk 2 Wat is integratie?

Verwarring over integratie

Er wordt de laatste tijd zeer veel gezegd en geschreven over integratie, in de media, in de politiek en aan de borreltafel. Bij alle debatten over dit onderwerp is echter veelal onduidelijk wat precies onder ‘integratie’ moet worden verstaan. Vaak wordt integratie verward met ‘assimilatie’. Migranten worden opgeroepen zich volledig aan te passen aan de Nederlandse cultuur en het Nederlandse waarden- en normenpatroon en hun eigen cultuur en etnische identiteit van zich af te werpen. Omgekeerd vragen migranten zich soms vertwijfeld af wanneer zij dan wel als geïntegreerd worden beschouwd. Ook al heeft men een goede opleiding, een baan en kan men in het eigen levensonderhoud voorzien, dan nog voelen veel migranten zich niet geaccepteerd in de Nederlandse samenleving.

Deze verwarring over integratie bleek ook duidelijk uit onze groepsgesprekken met diverse migrantengroepen uit de Hengelose samenleving. Veel mensen hebben er genoeg van om steeds over integratie te praten: “We moeten ophouden met integratie. Ik word er zo kwaad van, we weten niet eens wat het is!” Iemand anders zei: “Cultuur, normen, waarden, alles wordt van mij afgepakt. Hierdoor gaan mensen zich terugtrekken in hun eigen groep. Jongeren horen nergens meer bij met als gevolg dat ze in het westen al rondlopen met vlaggen en zo”. Anderen benadrukten dat integratie niet alleen van de kant van allochtonen kan komen: “Na zes jaar komen mijn burens nog steeds niet. Hoe moet ik contact leggen? Ik ben wel geïntegreerd, zij niet!”. Dit geldt volgens veel deelnemers aan de stadsgesprekken ook voor de gemeente Hengelo: “Voor de maaltijd na de Ramadan in de moskee waren 54 mensen van de gemeente uitgenodigd, er kwamen er maar vier. Je denkt toch niet dat de imam dat nog een keer gaat organiseren?” Ook is men kwaad dat er pas nu aandacht is voor integratie: “Mijn moeder zegt: Nederland is ook van mij. Maar als ik zie hoe hard de ouderen gewerkt hebben, hoe ziek ze nu zijn en wat ze ervoor terug krijgen... stank voor dank. Ze kunnen niet eens financieel rondkomen!” Een ander voegde daar aan toe: “Ik vind het goed dat er nu verplichte taalcurssussen zijn. Als er destijds in de fabriek een taal cursus was gegeven, was de eerste generatie nu veel beter geïntegreerd. Taal is het allerbelangrijkst”.

Maar niet alleen migranten, ook bestuurders zijn soms in verwarring over wat precies met ‘integratie’ wordt bedoeld en wat er wel en niet van migranten wordt verwacht. Zo vroeg de burgemeester van Almelo, de heer Knip, in zijn lezing bij het laatste provinciale minderhedendebat om meer duidelijkheid over de notie van integratie: “Gaat het bij integratie om sociaal-economische aspecten? Om gemengde huwelijken? Of moeten we het vooral hebben over spreiding van allochtonen over woonwijken?” (SMO 2004)

Deze verwarring over integratie is niet verwonderlijk. Integratie is typisch zo’n begrip dat sociologen een ‘*essentially contested concept*’ noemen. Het is een begrip dat inherent omstreden is, vooral omdat de invulling van het begrip op zich al politieke consequenties heeft. Zo maakt het politiek gezien nogal wat uit of je integratie omschrijft als een gelijkwaardige maatschappelijke positie óf als een situatie waarin migranten zich volledig hebben aangepast aan de Nederlandse mores. In het laatste geval worden er misschien meer, maar in ieder geval andere dingen van migranten verwacht dan in het eerste geval.

Integratie is geen assimilatie

Integratie wordt vaak verward met ‘assimilatie’. Migranten worden opgeroepen zich volledig aan te passen aan het Nederlandse waarden- en normenpatroon en de eigen cultuur en etnische identiteit van zich af te werpen. Het idee van assimilatie stond aanvankelijk centraal in het Amerikaanse denken over de integratie van migranten: het idee was dat migranten als het ware zouden opgaan in de culturele smeltkroes (*‘melting pot’*) van de Amerikaanse samenleving en primair Amerikaan zouden worden. Echter, al begin jaren zestig werd duidelijk dat deze notie van assimilatie geen realiteitswaarde heeft. “The point about the melting pot”, zo schreven de sociologen Glazer & Moynihan in hun invloedrijke boek *Beyond the Melting Pot* (1963), “is that it did not happen”. Integendeel, in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw was er in de VS massaal sprake van het herontdekken en misschien zelfs het *uitvinden* van de etnische ‘roots’ en van de oprichting van

politieke en sociale bewegingen op etnische basis.³ De *'Black is Beautiful'*-beweging is hiervan het bekendste voorbeeld. Al vanaf begin jaren '60 maakte het ideaal van assimilatie in de Verenigde Staten dus plaats voor een meer multicultureel denken, het benadrukken en erkennen van etnische en culturele verschillen (Brubaker, 2001).

Hiermee kwam het Amerikaanse denken over integratie dichter bij het Europese denken over dit onderwerp. In Europa, zeker in landen als Nederland en Duitsland, werd altijd al de nadruk gelegd op de verschillen tussen diverse migrantengroepen enerzijds en de autochtone samenleving anderzijds. Dit betekent overigens niet dat wij altijd al multiculturalisten waren. Het idee was eerder dat de migranten – toen nog vooral gastarbeiders – slechts tijdelijk zouden blijven en na gedane arbeid weer naar huis zouden terugkeren. Deze 'mythe van de terugkeer', waarin zowel de overheid als de betreffende migrantengroepen zelf geloofden, is de belangrijkste reden waarom het integratiebeleid in Nederland zo langzaam en aarzelend op gang kwam – zoals beschreven in het rapport van de Commissie Blok. Zolang men denkt en hoopt (!) dat migranten slechts tijdelijk hier zijn, moet integratie juist vermeden worden. Wanneer migranten te zeer integreren, vertrekken ze immers niet! Vandaar dat het beleid voor gastarbeiders in eerste instantie primair gericht was op zaken als het behoud van eigen cultuur, het stimuleren van contacten binnen de eigen gemeenschap en onderwijs in eigen taal. Ook dit laatste onderwerp werd primair ingegeven door de terugkeergedachte: voorkomen moest worden dat migrantenkinderen niet *kunnen* terugkeren, omdat ze de taal niet spreken.

Hoewel gaandeweg duidelijk werd dat de migranten niet vertrokken, bleef de nadruk op de eigen cultuur en identiteit van migrantengroepen bestaan. Gesproken wordt wel van de 'identiteitsbenadering' van het toenmalige minderhedenbeleid (Hoppe, 1993). In Nederland werd deze invalshoek treffend verwoord door de leuze 'integratie met behoud van eigen cultuur' als centraal doel van het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. Deze nadruk op de eigen identiteit van migranten is overigens niet typisch Nederlands, passend bij de Nederlandse verzuilingscultuur – zoals nu vaak wordt gesuggereerd. In Groot-Brittannië werden soortgelijke ideeën al veel eerder verwoord door de toenmalige minister Jenkins:

"I do not think we need in this country a 'melting pot' which will turn everybody out in a common mould, as one of a series of carbon copies of someone's misplaced visions of the stereotyped Englishman (...) I define integration, therefore, not as a flattening process of assimilation, but as equal opportunity, coupled with cultural diversity, in a atmosphere of mutual tolerance" (geciteerd door: Grillo, 2001: 11).

Deze zgn. Jenkins-doctrine – gelijke kansen gekoppeld aan culturele diversiteit in een sfeer van wederzijdse tolerantie – was decennialang de leidraad voor het Britse minderheden- en integratiebeleid.

Drie dimensies van integratie

Het Nederlandse denken over integratie is de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. De nadruk op de eigen identiteit van migrantengroepen maakte begin jaren negentig gaandeweg plaats voor een nieuwe nadruk op integratie en maatschappelijke participatie. Het huidige kernwoord in het denken over integratie en integratiebeleid is actief burgerschap. Integratie betekent dat migranten – nieuwkomers en oudkomers - als actieve burgers van de Nederlandse samenleving kunnen en moeten functioneren.⁴ Vanuit de optiek van actief burgerschap kan gesteld worden dat integratie drie verschillende dimensies heeft, die ieder op zich belangrijk zijn, maar – en dat maakt het zo complex – ook onderling strijdig kunnen zijn (vgl. Engbersen & Gabriëls, 1995).

³ Vgl. de notie van de *'Invention of traditions'* van Hobsbawm & Ranger (1983). Zo begonnen bijvoorbeeld de Ieren in de VS, die zich voorheen nooit als zodanig hadden gezien, zich opeens te profileren als etnische gemeenschap.

⁴ Integratie als het bevorderen van actief burgerschap wordt benadrukt door minister Verdonk (zie o.a. haar notitie *Integratiebeleid nieuwe stijl*) en door Forum.

- *Functionele dimensie* Integratie betekent in de eerste plaats een volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving, iedereen – migranten én autochtonen – moet een volwaardige maatschappelijke positie kunnen verwerven. Dit betekent in de Nederlandse verhoudingen vooral kennis van de Nederlandse taal, een opleiding en een baan. Dat migranten volwaardig participeren in de samenleving is niet alleen in het belang van de betreffende groepen zelf, het is ook nuttig (functioneel) voor de Nederlandse samenleving. Het betekent immers dat de samenleving optimaal gebruik maakt van de talenten die ze door migratie in de schoot geworpen krijgt.
- *Morele dimensie* Integratie betekent in de tweede plaats dat alle burgers zich houden aan de regels en normen van de democratische rechtstaat. Geen enkele samenleving kan voortbestaan indien burgers de geschreven en ongeschreven regels van het land met voeten treden, dan ontstaat uiteindelijk een situatie van een ‘oorlog van allen tegen allen’. De regels van de rechtstaat zijn er echter niet alleen om de normen voor burgers vast te leggen, maar ook om hen te beschermen tegen ongelijke behandeling, discriminatie en uitbuiting.
- *Identiteitsdimensie* Integratie betekent tenslotte dat migranten zich thuis voelen in hun nieuwe samenleving. Dit impliceert enerzijds dat zij rekening moeten houden met de eisen van het land waarin zij wonen, maar anderzijds ook dat zij de ruimte moeten krijgen om – als ze dit willen – uiting te geven aan hun eigen cultuur en identiteit (voor zover deze uitingen niet in strijd zijn met de Nederlandse normen en regels).

Migranten die voortdurend te horen krijgen dat ze zich moeten aanpassen en niet hun eigen identiteit kunnen behouden, zullen zich nooit thuis voelen in hun nieuwe samenleving – en dat is waar het in het integratiebeleid uiteindelijk om gaat.

Nederlandse integratiebeleid in vogelvlucht

Wie vanuit deze drie dimensies van integratie het Nederlandse minderheden- en integratiebeleid van de afgelopen decennia bekijkt, ziet daarin opmerkelijke verschuivingen. Het Nederlandse minderhedenbeleid begon in de jaren '80, zoals gezegd, met een sterk accent op de identiteitsdimensie van integratie. Behoud van eigen cultuur en identiteit was een centraal doel van het beleid, mede vanuit de verwachting dat migranten slechts tijdelijk hier zouden verblijven. Vanuit deze beleidsoptiek stond het concrete beleid sterk in het teken van culturele en welzijnsactiviteiten: het ging vooral om onderlinge ontmoeting en gezelligheid binnen migrantengemeenschappen, allerlei activiteiten van migrantenzelforganisaties, behoud van eigen taal en cultuur (bijv. door eigen taal onderwijs), enz.

In de jaren negentig verschoof het accent in het beleid geleidelijk aan van de identiteitsdimensie naar de functionele dimensie van integratie. Het ging niet meer zozeer om behoud van eigen cultuur, maar om volwaardige participatie in de samenleving, en met name in het onderwijs en de arbeidsmarkt. De achtergrond van deze verschuiving is tweeledig. Aan de ene kant onderkende men begin jaren negentig dat de werkloosheid bij diverse allochtone groepen veel hoger ligt dan landelijk gemiddeld. Aan de andere kant werd het stimuleren van de arbeidsparticipatie meer algemeen een steeds belangrijker doel van de Nederlandse politiek. Deze omslag van de identiteitsbenadering naar een integratiebenadering van het minderhedenbeleid wordt door sommigen gezien als een echte ‘paradigmawisseling’, waarbij de Nederlandse overheid afstand nam van haar aanvankelijke multiculturalisme (Hoppe, 1993; Entzinger, 2002 en 2003). Anderen betwijfelen echter of de overheid, zeker op lokaal niveau, werkelijk afstand nam van het ‘oude’ multiculturele model: “Alle intenties ten spijt om een achterstandsbeleid op algemene grondslag te voeren worden organisaties en activiteiten op etnische grondslag nog altijd gul door de overheid ondersteund” (Koopmans, 2002: 91).

Hoe dit ook zij, rond de millenniumwisseling zien we weer een nieuwe omslag in het Nederlandse denken over integratie. Mede onder invloed van de ideeën van Pim Fortuyn wordt een steeds sterker accent gelegd op de morele kant van het integratievraagstuk, op zaken als geweld en criminaliteit door allochtone jongeren, de ondergeschikte positie van vrouwen in sommige migrantengemeenschappen, de uitingen van orthodoxe (of zelfs fundamentalistische) imams die op gespannen voet staan met de Nederlandse normen en waarden, enz. Door al deze kwesties is de afgelopen jaren niet alleen sprake van een verharding van het minderhedendebat, maar verschuift gaandeweg ook ons besef van wat nu eigenlijk het probleem is. Het integratievraagstuk was in de jaren negentig primair een achterstandsvraagstuk, het ging om de achtergestelde positie en dus om de

emancipatie van migrantengroepen. Het integratievraagstuk wordt de laatste jaren echter steeds meer gezien als een kwestie van de afwijkende opvattingen en vooral het afwijkende gedrag van minderheden en migranten, van de (werkelijke of vermeende) kloof tussen culturen (Snel, 2003). Migrantengroepen zijn niet zozeer achtergesteld, maar ze lopen achter in onze moderne samenleving. Vanuit deze optiek gaat het niet meer zozeer om emancipatie van migranten, maar veeleer om gedragsaanpassing – om ‘inwijding in de moderniteit’ (Hirsi Ali, 2002).

Het is niet aan ons een eigen mening te geven over de verschillende standpunten met betrekking tot de aard en achtergronden van integratievraagstuk zoals die de afgelopen decennia zijn ingenomen. Vanuit onze drie dimensies van integratie zou men kunnen stellen dat alle standpunten, die hierover de afgelopen jaren zijn ingenomen, tot op zekere hoogte relevant zijn. Het gaat niet om *of* de eigen identiteit van migranten *of* de maatschappelijke participatie *of* de mate waarin migranten zich aan de normatieve opvattingen en regels houden. Alledrie dimensies van integratie zijn van belang en het gaat erom dat de (lokale) overheid een evenwichtige manier vindt met deze verschillende dimensies van integratie en de soms tegenstrijdige eisen die vanuit elke dimensie gesteld kunnen worden om te gaan. Wel kan voorzichtig worden gesteld, dat met het huidige accent op de morele kant van het integratievraagstuk – de (werkelijke of vermeende) afwijkende opvattingen en het afwijkend gedrag van (sommige) migrantengroepen – de identiteitsdimensie van integratie uit het zicht dreigt te verdwijnen. Dit betekent dat migranten nauwelijks ruimte wordt geboden hun eigenheid en trots te ontwikkelen en te uiten. Migrantengroepen voelen zich hierdoor, zo kwam ook steeds weer in onze groeps gesprekken naar voren, niet serieus genomen en in een hoek gezet.

Terug naar assimilatie?

De beschreven ontwikkeling in het Nederlandse integratiedebat betekent dat afstand wordt genomen van het oude multiculturele ideaal. Culturele verschillen worden niet meer als een verrijking van de samenleving gezien, maar eerder als een probleem. En is het probleem eenmaal zo gesteld, dan ligt de oplossing voor de hand: migranten moeten zich aanpassen aan de ontvangende samenleving. In andere Westerse landen zien we soortgelijke zwenkingen in het integratiedebat. Zo vraagt Brubacker (2001) zich af of het in de VS na de eerdere acceptatie van culturele verschillen geen tijd is voor een ‘return of assimilation’. In Duitsland werd door conservatieve politici al eerder betoogd dat migranten zich moeten schikken naar de Duitse ‘Leitkultur’. Deze buitenlandse debatten zijn ook voor Nederland leerzaam omdat hierin een eerste poging wordt gedaan nauwkeuriger aan te geven wat precies met ‘assimilatie’ wordt bedoeld. Waaraan worden minderheden en migranten geacht zich aan te passen? Het is één ding om met Fortuyn te zeggen, dat migranten zich moeten aanpassen aan ‘onze kernnormen en –waarden’, maar iets heel anders om aan te geven welke normen en waarden het precies behelst en of die wel zo typisch Nederlands zijn.

Brubacker besluit zijn artikel waarin hij oproept tot een ‘return of assimilation’ met een beschouwing over wat assimilatie precies is. Hij zegt niet terug te willen grijpen op oude, sterk normatieve opvattingen over assimilatie (“It posited, endorsed and expected assimilation towards an unproblematically conceived white Protestant ‘core culture’”). Brubacker onderscheidt vervolgens twee aspecten van assimilatie die volgens hem overduidelijk wenselijk zijn: beheersing van de taal (“sufficient to permit success in schooling, occupational mobility, and full participation in public life”) en economische integratie, door hem aangeduid als ‘een grotere convergentie met de inkomens- en onderwijsverdeling in de bredere samenleving’. Brubacker’s pleidooi voor assimilatie gaat met andere woorden niet verder dan een pleidooi voor taalbeheersing plus economische integratie zoals ook verwoord in het Nederlandse integratiebeleid van de jaren negentig. Hij geeft ook aan welke aspecten van assimilatie zijns inziens niet noodzakelijk zijn: geen volledige acculturatie of identificatie met het gastland, geen ‘ruimtelijke assimilatie’ in de zin dat ook migranten meedoen met het dominante suburbanisatieproces en uit de steden trekken, geen ‘professionele assimilatie’ in de zin dat migranten geen eigen etnische niches en specifieke mogelijkheden op de arbeidsmarkt hebben en tenslotte ook geen vervaging van de groeps grenzen door een hoge mate van ‘intermarriage’ (Brubacker, 2001: 540-541).

Ook de Duitse discussie over de ‘Leitkultur’ is leerzaam voor ons. Nadat de CDU-politicus Merz deze term eenmaal had gebruikt, barstte er in Duitsland al snel een debat los over wat hieronder precies moet worden verstaan. Als er namelijk één kenmerk van de Duitse ‘Leitkultur’ is, dan is het

wel dat over zulke kwesties zeer fundamenteel wordt gediscussieerd. De discussie kwam uiteindelijk niet veel verder, dan dat van migranten wordt verwacht dat zij de Duitse taal leren én dat zij de centrale waarden achter de Duitse grondwet accepteren. Het gaat dan om fundamentele waarden zoals individuele vrijheid, gelijkheid van kansen, respect voor de persoonlijke levenssfeer, integriteit van het lichaam, enz. Dit laatste betekent dus dat van migranten niet alleen wordt verwacht dat zij de Duitse wet respecteren, maar ook dat zij een aantal centrale Duitse of Westerse waarden onderschrijven. Daarbij is echter wel gesteld dat deze vorm van normatieve assimilatie alleen van migranten verwacht mag worden als zij daadwerkelijk opgenomen worden in de samenleving van het gastland en zich niet voortdurend buitengesloten voelen (Esser, 2003; Joppke & Morawska, 2003).

Ook in het Nederlandse integratiedebat weerklinkt een steeds vaker een roep om aanpassing (Snel, 2003), zonder dat echt duidelijk wordt waaraan migranten zich moeten aanpassen. Dit blijkt bijvoorbeeld aan de poging van de Commissie Blok, die het Nederlandse integratiebeleid van de afgelopen decennia onderzocht, om het begrip ‘integratie’ nader te omschrijven. Integratie betekent volgens de Commissie Blok, dat migranten een gelijke juridische positie hebben, gelijkwaardige deelnemen op sociaal-economisch terrein (arbeid, onderwijs), kennis van de Nederlandse taal en bepaalde “gangbare waarden, normen en gedragspatronen” respecteren.⁵ Met dit laatste lijkt de Commissie Blok de Duitse argumentatie te volgen dat van migranten wordt verwacht dat zij niet alleen de wet, maar ook een aantal centrale Westerse waarden respecteren. *Welke* waarden dit betreft, blijft echter in het ongewisse.

Alleen Paul Cliteur (2004) vormt hierop een uitzondering. Cliteur doet in zijn boek *Tegen de decadentie* een poging om tot een omschrijving te komen van de voorwaarden voor hedendaags burgerschap. Eén van de zaken die hij noemt, naast het leren van de taal, is het hebben van een zekere ‘liberale culturele bagage’. Het gaat volgens Cliteur om fundamentele waarden zoals individuele vrijheid, persoonlijke ontplooiing en lichamelijke integriteit, zoals omschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948. Cliteur maakt er echter een punt van dat het hier niet om typisch Westerse, maar om universele waarden gaat. De grondrechten van de democratische samenleving zijn weliswaar ontstaan in westerse landen (met name bij de Franse en Amerikaanse revoluties aan het einde van de 18^{de} eeuw) maar zijn niet ‘typisch Westers’. Het betreft universele mensenrechten die voor iedereen geldig zijn en waarop iedereen aanspraak kan maken.

Conclusie: uitgangspunten voor lokaal integratiebeleid

Al met al betekent integratie dat nieuwkomers en oudkomers bijdragen aan de Nederlandse samenleving en zich een deel van hun nieuwe samenleving kunnen voelen, terwijl ze tegelijkertijd – als ze dat willen – hun eigen individuele en collectieve identiteit behouden. Aan de andere kant mogen nieuwkomers van de Nederlandse samenleving verwachten dat hen de ruimte wordt gegeven om op hun eigen wijze te participeren in de Nederlandse samenleving. Zolang de burgers elkaar niet respecteren zoals ze zijn, is er van integratie geen sprake. Autochtonen moeten accepteren dat er ook Nederlandse burgers met een andere huidskleur, gewoontes of godsdienst zijn.

Naast de rechten, benoemt integratiebeleid ook de plichten van nieuwkomers. Integratiebeleid spreekt nieuwe burgers op die eigen verantwoordelijkheden aan, maar biedt ook kansen. Een nieuwkomer die wil integreren, grijpt die kansen. In sommige situaties kan daarbij ook dwang of drang worden uitgeoefend, mits verantwoord en afgewogen tegen de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van het individu.

Tenslotte is beeldvorming belangrijk. Veel migranten voelen zich door het huidige minderhedendebat in de Nederlandse media en politiek en door de harde woorden die daarbij soms vallen in de hoek gezet. Dit is een gevaarlijke ontwikkeling, want ze kan ertoe leiden dat migranten juist minder open staan voor en deelnemen aan de Nederlandse samenleving, maar zich steeds meer terugtrekken in eigen kring – en dat is wat we nu net wilden vermijden. Het is belangrijk dat lokale overheden de dialoog aangaan met migrantengemeenschappen in hun gemeenten, zodat migranten zich gehoord en gezien voelen. Een lokaal intercultureel debat waarin leden van verschillende segmenten van de lokale samenleving in onderling gesprek kunnen nagaan wat hen samen bindt, is ook in Hengelo cruciaal.

⁵ Cie Blok

Hoofdstuk 3 Het integratiebeleid van Hengelo, Deventer en Arnhem vergeleken

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen in het denken over integratie geschetst. Maar hoe is het lokale integratiebeleid in de loop der jaren ingevuld en past dit in de beschreven ontwikkelingen? In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op het integratiebeleid van de gemeenten Hengelo, Deventer en Arnhem vanaf het begin van de jaren tachtig. Ook wordt beschreven hoe de drie steden het integratiebeleid op dit moment hebben ingevuld.

Vooraf: introductie van de steden.

Van de 81.000 inwoners van Hengelo valt ongeveer 10% onder de definitie niet-westerse allochtonen van het CBS⁶ (gemeente Hengelo 2003a). Meer dan de helft van de allochtonen in Hengelo is afkomstig uit Turkije. Een deel van deze mensen is Assyrisch, Aramees of Koerdisch. Arnhem heeft ongeveer 141.000 inwoners. Op 1 januari 2002 lag het percentage niet-westerse allochtonen⁷ op bijna 20% (Gemeente Arnhem 2002b:9). Arnhem is de zevende gemeente in Nederland als het gaat om het percentage van de bevolking dat een allochtone achtergrond heeft. Naast de vier grote steden gaan alleen Schiedam en Dordrecht Arnhem nog voor (zie ISEO-GSB monitor Gemeente Arnhem 2002b:10). De groep allochtonen is redelijk evenwichtig verdeeld over verschillende landen van herkomst waaronder Turkije, Marokko, Suriname en Irak. Deventer heeft, na de recente gemeentelijke herindeling, 86.072 inwoners waarvan 11.085 etnische minderheden, dit komt neer op 12.9%. Meer dan de helft van de groep minderheden bestaat uit mensen met een Turkse achtergrond. In alle drie gemeenten groeit de groep nieuwkomers⁸ sterk.

Terugblik op het integratiebeleid

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven was de overheersende gedachte tot in de jaren tachtig dat migranten tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Dit blijkt ook uit het integratie- (of minderheden) beleid in de drie steden in die jaren. De maatregelen waren in de begintijd met name gericht op het stimuleren van de organisatiegraad van allochtonen. Het programma minderheden van de gemeente Hengelo uit 1989 laat bijvoorbeeld zien dat het grootste deel van de middelen beschikbaar werd gesteld aan zelforganisaties. De activiteiten die deze organisaties uitvoerden, waren met name gericht op het behoud van eigen identiteit en cultuur (ontmoeting). Op beperkte schaal organiseerden ze ook voorlichtingsavonden en huiswerkhulp. Een beperkt bedrag was gereserveerd voor werkgelegenheidsprojecten voor allochtonen. De gemeenten Arnhem en Deventer laten grotendeels hetzelfde beeld zien. Naast de ondersteuning van zelforganisaties werd ook geld uitgetrokken voor meer ‘welzijnsachtige’ activiteiten gericht op cultuur en samenlevingsopbouw. Zo werden onder andere in Deventer buurtmigrantenwerkers aangesteld. We kunnen concluderen dat de ‘identiteitsdimensie’ van integratie in deze periode centraal stond (zie vorige hoofdstuk). Migrantengroepen kregen de mogelijkheid om hun eigen identiteit te behouden en verder te ontwikkelen, met als achterliggende gedachte dat ze terug zouden keren naar het land van herkomst.

Vanaf de jaren negentig werd op landelijk niveau overgestapt op ‘integratiebeleid’. Het bestrijden van achterstanden van allochtonen op het gebied van onderwijs en arbeid was het belangrijkste doel. Dit past binnen de functionele dimensie van integratie waarin de nadruk ligt op evenredigheid en volwaardige participatie in de samenleving op alle terreinen. Opvallend is dat in alle drie gemeenten nog werd gesproken van een ‘minderheden-’ respectievelijk ‘allochtonenbeleid’. De overgang naar een lokaal integratiebeleid is pas van de laatste tijd. Halverwege de jaren negentig veranderden in alle drie onderzochte steden de uitgangspunten van het lokale minderhedenbeleid. De nadruk verschoof van het bevorderen van emancipatie in eigen groep naar het bestrijden van individuele achterstanden.

⁶ Het CBS rekent iemand tot de allochtonen als ten minste één van diens ouders in het buitenland geboren is. Tot de categorie niet-westerse allochtonen behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van Nederlands-Indië/Indonesië en Japan.

⁷ De persoon zelf of minimaal één van de ouders is in een niet-westerland geboren.

⁸ Mensen die als vluchteling naar Nederland zijn gekomen. De grootste groepen zijn Irakezen, Afghanen, Iraniërs en mensen uit Afrika.

Dit gebeurde met name via het algemene achterstandenbeleid. ‘Algemeen waar het kan, specifiek waar het moet’ luidde het adagium (zie o.a. Gemeente Deventer 1998:11). De Hengelose allochtonennota uit 1993 sluit hierbij aan: ‘Er moet gewerkt worden aan de verbetering van de positie van groepen allochtonen in een achterstandssituatie, met als uiteindelijke doel een betere integratie in de samenleving’ (Gemeente Hengelo 1993:3). Indien nodig werd in het onderwijs- of werkgelegenheidsbeleid gebruik gemaakt van specifieke instrumenten om de achterstanden van allochtonen te verminderen. Zo werd in Hengelo het opheffen van taalachterstanden als prioriteit gesteld binnen het onderwijsbeleid. Daarnaast werden scholings- en werkprojecten opgezet voor allochtonen. Ook stelde de gemeente dat werkloze allochtonen en uitkeringsgerechtigden verplicht moesten worden een taal cursus te volgen (Gemeente Hengelo 1993:6). Voor zover wij weten is dit laatste voornemen in de praktijk nooit ten uitvoer gekomen. De gemeente Arnhem stelde destijds dat specifiek beleid in principe een tijdelijk karakter moest hebben in verband met de stigmatiserende werking die er vanuit gaat (Gemeente Arnhem 1995:6). Het inburgeringsbeleid dat halverwege de jaren negentig in alle drie gemeenten vorm begon te krijgen past in de ontwikkeling van de functionele dimensie van integratie. Zo liep in de gemeente Arnhem de pilot ‘Integrale opvang en integratie van asielzoekers’ waarin het leren van de Nederlandse taal centraal stond.

In de praktijk van het minderhedenbeleid kwam deze verschuiving echter maar gedeeltelijk van de grond. Uit het allochtonenprogramma 1995 van de gemeente Hengelo blijkt dat in vergelijking met eerdere jaren weliswaar een groter deel van het budget werd uitgegeven aan het bestrijden van achterstanden, zoals de opvang van nieuwkomers en taalondersteuning aan allochtone kinderen, maar daarnaast vormden specifieke voorzieningen zoals de huisvesting van zelforganisaties en het welzijnswerk voor allochtonen een belangrijke post. Het specifieke allochtonenbeleid van de gemeente Hengelo was met name gericht op de subsidiëring en ontwikkeling van allochtone (zelf)organisaties. Ook in Arnhem vormde de subsidiëring van het migrantenopbouwwerk en migrantenorganisaties een belangrijke post op de begroting. De positie van zelforganisaties stond wel ter discussie. Hierbij ging het niet zozeer om de belangrijke rol die zij vervulden maar wel over de vraag in hoeverre de gemeente hieraan moest bijdragen (zie Gemeente Arnhem 1995). Uiteindelijk heeft dit geleid tot bezuinigingen vooral op de accommodaties van zelforganisaties. De heer S. Muntslag, oud-voorzitter van de allochtonencommissie van de gemeente Arnhem, zegt hierover: “De organisaties moesten huur betalen op basis van het aantal leden. Voor specifieke activiteiten konden ze subsidie aanvragen maar veel bestuursleden waren hier niet toe in staat. Dit leidde ertoe dat ze veel activiteiten niet meer konden organiseren en de zelforganisaties veranderden in culturele organisaties. Nu wordt de zelforganisaties verweten dat ze te weinig aan integratie hebben gedaan...”. Volgens de heer Aydogdu, medewerker van het expertisecentrum Integratiebeleid van de gemeente Deventer, is er in Deventer in de jaren negentig al een discussie gevoerd over de vraag in hoeverre de overheid bijvoorbeeld onderlinge ontmoeting van leden van een minderheidsgroep zou moeten bekostigen. “De tijd was toen niet rijp daar iets aan te veranderen. De nadruk lag meer op het ontwikkelen van een eigen identiteit. Nu is dat anders”.

Voor alle gemeenten geldt dat de concrete resultaten (voor zover gemeten) op het gebied van arbeid en onderwijs tegen vielen. Pas tijdens de economische bloei eind jaren negentig daalde de werkloosheid onder allochtonen. De gemeente Deventer kijkt in haar nota uit 2004 terug op het gevoerde beleid in de jaren negentig en concludeert dat welzijn en cultuur uiteindelijk de meeste aandacht hebben gekregen en dat er minder aandacht is besteed aan de sociaal-economische aspecten.

Huidige stand van zaken

Het onderwerp integratie staat in alledrie gemeenten hoog op de politieke agenda. Het integratiedebat dat de gemeenteraad van Hengelo in oktober organiseert is hier een voorbeeld van. Ook besteedt Hengelo in het collegeakkoord en Grote Stedenbeleid specifiek aandacht aan allochtonen. Dit gebeurt met name op het gebied van onderwijs (voorschoolse periode, taalontwikkeling) en inburgering. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk vier) komt dit, samen met de reacties van deelnemers aan de stadsgesprekken, uitgebreid aan de orde. Daarnaast beschikt Hengelo over een nota Minderheden 2000-2003 waarbij onlangs een nabeschuiving is uitgebracht. In Arnhem en Deventer is net een nieuwe integratienota verschenen. In Arnhem onder de noemer ‘samenlevingsbeleid’. Wethouder

Veenstra uit Arnhem verwoordde het belang van integratie als volgt: “De gemeente Arnhem is, zoals de hele Nederlandse samenleving, in het verleden vrij onverschillig geweest in de richting van allochtonen. We hebben de opgave van de multiculturele samenleving onderschat. Het is goed dat we er nu wel aandacht voor hebben”.

Zoals in het vorige hoofdstuk is geschetst, veranderde aan het eind van de jaren negentig het denken over integratie. De culturele zijde van integratie kreeg steeds meer aandacht en ook veranderde de probleemdefinitie van ‘hun’ naar ‘ons’ probleem. Gemeenten gaan hier maar gedeeltelijk in mee. Volgens de gemeente Deventer betekent integratie: volledig en op alle terreinen kunnen deelnemen aan de samenleving. De centrale doelstelling van het integratiebeleid is het realiseren van volwaardig burgerschap (Gemeente Deventer 2004: 8). Ook in Hengelo is dit het centrale doel van integratie. Het integratiebeleid richt zich op het bevorderen van de maatschappelijke participatie en integratie van allochtonen binnen de Hengelose samenleving en de bestaande rechtsorde, met respect voor de eigen identiteit en de culturele achtergrond (Gemeente Hengelo 2000:18). De beheersing van het Nederlands is hierbij essentieel. Zowel Arnhem als Deventer spreken uit wat integratie volgens hen niet is; integratie is geen assimilatie. Ook spreekt de gemeente Deventer zich uit tegen een actief spreidingsbeleid ten aanzien van onderwijs en wonen. De twee gemeenten gaan dus niet mee in een eenzijdige culturele benadering van integratie. In de nota van de gemeente Arnhem wordt daarnaast aandacht besteed aan de morele aspecten van integratie. ‘Er moet een bepaalde mate van overeenstemming zijn over normen en waarden (...) zodat een geregeld sociaal verkeer (...) mogelijk is. (...) Waar bepaalde waarden en normen haaks staan op het bereiken van maatschappelijke participatie, zullen deze door de gemeente aan de orde worden gesteld en zoveel mogelijk worden bestreden’ (Gemeente Arnhem 2003:3). De gemeente noemt hierbij expliciet de relatie tussen man en vrouw en homoseksualiteit. Daarbij is integratie niet vrijblijvend: een individu heeft de plicht om te integreren. Dit geldt zowel in Arnhem als in Deventer.

De beleidsdocumenten over integratie bevatten in alle gemeenten een breed scala aan speerpunten. In Hengelo zijn dit arbeidsparticipatie van allochtonen, jongeren en opvoeding, zorg en welzijn en tenslotte de herstructurering van de zelforganisaties en het platform. Uit de nabeschuiving van het beleid blijkt dat met name het laatste onderdeel volgens de gemeente onvoldoende van de grond is gekomen. De gemeente Deventer heeft in de nieuwe nota gekozen voor het overkoepelende speerpunt ‘taal’. Dit wordt uitgewerkt in drie deelterreinen. Ten eerste de voorschoolse educatie, ten tweede het tegengaan van schooluitval en bevorderen van startkwalificatie van jongeren, nieuwkomers en oudkomers en tenslotte inburgeringstrajecten. Daarnaast wordt veel aandacht besteed aan de wijkaanpak. Op dit moment wordt in Deventer gewerkt aan de bijbehorende uitvoeringsnota. In de gemeente Arnhem ligt het accent op inburgeringsbeleid, scholing en toeleiding naar werk. Dit vindt plaats via het algemene achterstandsbeleid. De grootste doelgroep van dit beleid is echter wel van allochtone afkomst. Daarnaast wordt een fonds samenlevingsbeleid ingesteld. Alle Arnhemse organisaties kunnen bij dit fonds een aanvraag indienen voor op integratie gerichte activiteiten. Ook in Deventer kunnen alle organisaties subsidie aanvragen voor projecten die integratie bevorderen. In Hengelo komen de (op integratie gerichte) activiteiten van zelforganisaties voor subsidiëring in aanmerking en daarnaast kunnen algemene organisaties subsidie aanvragen voor projecten gericht op allochtone inwoners van Hengelo (zie Gemeente Hengelo 2002).

De gemeente Deventer heeft een expertisecentrum voor integratie (zie voor meer informatie Expertisecentrum Integratiebeleid Deventer 2001). Dit centrum kan door andere afdelingen tijdelijk worden ingehuurd, bijvoorbeeld om etnisch ondernemerschap te stimuleren. Ook vormt dit centrum een aanspreekpunt voor mensen uit de stad en fungeert de medewerker als ‘ogen en oren’ van de wethouder. Deventer is één van de steden waar de commissie Blok gesprekken heeft gevoerd over integratie en het gevoerde beleid. Hieruit kwam onder andere naar voren dat allochtonen over het algemeen tevreden zijn over de contacten met de gemeente. Ook de heer Anis Patty van de Samenwerkende Organisaties Buitenlanders Deventer (SOBD) vindt het positief dat de gemeente veel tijd steekt in de communicatie met allochtone groepen.

Contacten met (organisaties van) minderheden

De adviescommissie minderheden in Arnhem ingesteld 1994, is per 1 januari 2004 opgeheven, net als de vrouwencommissie en de milieucommissie. “De commissie functioneerde niet naar behoren maar dit lag ook aan de gemeente zelf”, aldus de wethouder. Volgens de beleidsmedewerker werd dit mede veroorzaakt omdat van de leden verwacht werd dat ze een onafhankelijk oordeel gaven terwijl ze ook gezien werden als vertegenwoordiger van een achterban. De heer Muntslag, oud-voorzitter van de adviesraad, beaamt dit: “Veel mensen zaten er als vertegenwoordiger van hun achterban, dan heeft algemene advisering geen zin. Aan de andere kant reageerde de gemeente nauwelijks op onze adviezen, soms kregen we niet eens een ontvangstbevestiging”. In Deventer is het adviesplatform zelforganisaties langzaam doodgebloed. “Het was goed in de beginfase, om elkaar te leren kennen”, aldus wethouder Fleskes. De gemeente Deventer heeft nu geen formele adviesraad voor minderheden. Dat wil niet zeggen dat er geen contact is tussen de gemeente en (organisaties van) minderheden. De wethouder Integratie zit periodiek met alle zelforganisaties om de tafel. De wethouder Ouderenbeleid overlegt met het platform allochtone ouderen. Voor de toekomst ziet de wethouder iets in een platform waarin op een gelijkwaardige manier wordt overlegd tussen zelforganisaties en de gemeente. “Zelforganisaties zijn een belangrijke speler in het veld”. Volgens de heer Muntslag uit Arnhem zou het goed zijn om deskundigenpanels in te stellen. Hierin kunnen dan mensen zitting nemen die echt iets van het onderwerp weten. In Hengelo is geprobeerd het Platform Samenwerking Allochtone organisaties Hengelo (PSAH) te herstructureren in drie werkgroepen Arbeid, Onderwijs en Zorg&Welzijn. Alleen op het gebied van onderwijs is dit gelukt (Gemeente Hengelo 2003b:13). De heer Moustafa, beleidsmedewerker van de gemeente Hengelo, voegt hieraan toe: “het platform moest beslissen over subsidiëring van nieuwe organisaties met als gevolg dat nieuwe organisaties er niet door kwamen”. Hier lijkt dus hetzelfde probleem te spelen als in Arnhem in de zin dat het voor leden van zelforganisaties erg lastig is om zich als onafhankelijk adviseur op te stellen. In alle drie gemeenten zijn samenwerkingsverbanden tussen zelforganisaties, organisaties van ouderen en de gemeente speciaal gericht op de positie van allochtone ouderen.

Zowel in Arnhem als in Deventer ontvangen zelforganisaties in de toekomst geen vanzelfsprekende subsidie meer. Ze ontvangen alleen subsidie voor activiteiten die een bijdrage leveren aan realisatie van het gemeentelijk integratiebeleid. In Deventer is men bezig met de nadere uitwerking van deze plannen. Wethouder Fleskes noemt als voorbeeld het project ‘buurten bij de boer’, waarin oudere allochtonen op bezoek gaan bij boeren in de omgeving. In Arnhem is deze uitwerking al gebeurd. De structurele subsidies aan zelforganisaties worden geleidelijk afgeschaft. Vanaf 1 januari 2005 krijgen de organisaties 50% minder subsidie. Een jaar later worden alle structurele subsidies voor zelforganisaties afgeschaft. In incidentele gevallen is het mogelijk eenmalig hulp te geven aan bestaande zelforganisaties die in schrijnende financiële nood komen te verkeren, mits deze organisaties aantoonbaar bijdragen aan het samenleven van hun achterban in de Arnhemse samenleving. Er wordt een Fonds Arnhems Samenlevingsbeleid ingesteld waarbij organisaties (allochtoon en autochtoon) een aanvraag kunnen indienen voor subsidie voor op integratie gerichte activiteiten. Criteria voor dat fonds worden ontwikkeld in overleg met allochtone vertegenwoordigers en andere deskundigen. Bij die criteria zal speciaal aandacht worden besteed aan de invulling van het begrip integratieactiviteit voor de doelgroepen vrouwen, ouderen en nieuwkomers. Zelforganisaties kunnen ook een beroep doen op andere subsidiebronnen zoals het cultuur- of sportbeleid. Volgens de heer Aydogdu van het expertisecentrum Integratie te Deventer betekent dit niet dat de ontwikkeling van een eigen identiteit onbelangrijk is om te integreren: “De eigen identiteit wordt zeker niet uitgesloten van volwaardig burgerschap maar dit behoort tot de verantwoordelijkheid van het individu en niet van de gemeente. Het integratiebeleid richt zich niet meer alleen op minderheden”.

Betekent dit dat er in het nieuwe integratiebeleid van beide gemeenten geen plaats is voor de expressieve functie van integratie? Zowel Arnhem als Deventer willen zich in hun internationale beleid meer richten op de landen van herkomst van hun inwoners. Zo zijn er in Deventer contacten met een stad in Turkije waar een aantal jaar geleden een aardbeving is geweest. In samenwerking met de Turkse gemeenschap in Deventer is gewerkt aan het opzetten van een kliniek. Volgens de heer Aydogdu van het expertisecentrum Integratiebeleid bevorderen de betrekkingen met steden in herkomstlanden de betrokkenheid van de allochtonen bij de gemeente Deventer. Ook in Arnhem is

men bezig met het ontwikkelen van contacten met steden in Marokko, Turkije en Suriname. De gemeente heeft zich recent aangemeld bij het platform Marokko van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Wethouder Veenstra van Arnhem zegt hierover: “Door ons meer te richten op de herkomstlanden proberen we allochtonen te laten zien dat we geïnteresseerd zijn. Hopelijk krijgen we daardoor informatie waardoor we de mensen hier beter kunnen begrijpen”. Het internationaal beleid wordt dus ingezet als middel in het integratiebeleid. De gemeente kan op deze manier leren over de achtergrond van haar inwoners en hoopt hiermee de betrokkenheid van de allochtone gemeenschap te vergroten⁹. In Arnhem zullen deze projecten ook ondergebracht worden in het Samenlevingsfonds.

Conclusie

Als we het beleid van de drie gemeenten vergelijken, blijken er veel overeenkomsten. In alle drie gemeenten lag de nadruk in de begintijd van het integratiebeleid op de identiteitsdimensie. In theorie kwam de nadruk daarna te liggen op het bestrijden van achterstanden terwijl in de praktijk het stimuleren van de eigen identiteit belangrijk bleef. In het nieuwe integratiebeleid van Deventer en Arnhem komen alle dimensies van integratie aan bod. Met name via het algemene beleid wordt gewerkt aan de functionele aspecten van integratie; voorschoolse educatie om de taalachterstand van kinderen te verkleinen, werkgelegenheidstrajecten en de inburgering. Daarnaast is er aandacht voor de morele dimensie van integratie. De gemeenten stellen wat ze wel en wat ze niet onder integratie verstaan en wat de verantwoordelijkheid van allochtonen en autochtonen is. Er wordt een fonds ingesteld waar alle organisaties uit de stad een beroep op kunnen doen voor het organiseren van op integratie gerichte activiteiten. De precieze voorwaarden zijn nog niet vastgesteld. Tenslotte proberen de gemeenten via het internationale beleid te leren over de achtergrond van haar allochtone inwoners en de betrokkenheid van deze inwoners bij de gemeente te verhogen. Dit valt onder de expressieve dimensie van integratie. Zelforganisaties spelen een belangrijke rol als gesprekspartner van de gemeente maar worden niet meer vanzelfsprekend gesubsidieerd. Ze kunnen wel subsidie krijgen voor op integratiegerichte activiteiten. Ook kunnen ze gebruik maken van bijvoorbeeld subsidies uit het cultuurbeleid.

Het beleid sluit aan bij de lokale integratieagenda die eind vorig jaar door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is opgesteld (zie SGB0 2003). Hierin geven de gemeenten aan dat ze zich niet herkennen in de landelijke integratiediscussie. Ze stellen dat echte integratie per definitie plaats vindt op lokaal niveau. Volgens deze agenda zou de nadruk in het lokale integratiebeleid moeten liggen op preventief en pragmatisch beleid; het bestrijden van achterstanden, het voorkomen van spanningen tussen allochtonen en autochtonen en het bevorderen van acceptatie en sociale cohesie. Een goede communicatie met (organisaties van) allochtonen staat hoog op de lokale integratieagenda. In Hengelo gebeurt dit via het platform van allochtone zelforganisaties dat gevraagd en ongevraagd advies geeft over het gemeentelijk beleid. Ook Deventer is van plan een soort platform in het leven te roepen waarin de wethouder op voet van gelijkwaardigheid kan overleggen met vertegenwoordigers van zelforganisaties. De gemeente Arnhem zoekt naar nieuwe manieren om allochtone groepen te betrekken bij het beleid maar heeft dit nog niet verder uitgewerkt. Wel zijn er net als in Hengelo stadsgesprekken gehouden met allochtone inwoners en deskundigen.

Op grond van het bovenstaande komen we op de volgende aanbevelingen:

- Laat in het integratiebeleid alle drie dimensies van integratie terugkomen. Internationaal beleid kan worden ingezet als middel van integratiebeleid en richt zich op de expressieve dimensie.
- De dialoog met (organisaties van) minderheden is essentieel. Dit geldt ook voor organisaties met een religieuze achtergrond. Veel (educatieve) activiteiten hebben meer kans van slagen als ze door zelforganisaties worden georganiseerd. Ondersteun zelforganisaties hierbij.
- Laat het platform niet adviseren over zaken die specifieke belangen betreffen zoals de subsidiëring van zelforganisaties. Gebruik het als klankbord en informatiebron.
- Stel, naar Deventers voorbeeld, een expertisecentrum voor integratie in. Dit betekent dat er iemand wordt aangesteld die een brugfunctie gaat vervullen tussen allochtone groepen en de gemeente. Deze persoon moet goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen binnen de allochtone

⁹ Zie voor meer informatie: Osmose van Culturen, SMO, 2001

gemeenschappen in Hengelo. Ook fungeert het expertisecentrum als loket voor gemeenteambtenaren/bestuurders, organisaties en inwoners van Hengelo voor alle mogelijke vragen over integratie en minderheden. Tenslotte kan het expertisecentrum worden ingezet om een gemeentelijke dienst tijdelijk te ondersteunen bij de ontwikkeling en uitvoering van een onderdeel van het (integratie) beleid (zoals bijvoorbeeld etnisch ondernemerschap).

- Veel bestaande groepen zijn georganiseerd. Een groeiende groep nieuwkomers is (nog) niet georganiseerd. Juist in de beginperiode van oriëntatie op de Nederlandse samenleving zijn zelforganisaties erg belangrijk. Ondersteun nieuwe groepen en organisaties bij activiteiten en organisatie-ontwikkeling.

Hoofdstuk 4 Speerpunten van lokaal integratiebeleid

Op basis van onze beschouwingen over de veranderende inzichten over wat integratie is en over de ontwikkelingen in het lokaal integratiebeleid willen we hier een aantal speerpunten van het lokaal integratiebeleid benoemen. Integratie kan in algemene zin worden omschreven als actief burgerschap. Integratie betekent niet dat nieuwkomers en minderheden hun eigen cultuur en identiteit volledig van zich afwerpen (= assimilatie), maar wel dat zij actief en volwaardig deelnemen aan het maatschappelijk leven, via werk, onderwijs, verenigingen, politiek, enz. Het lokale integratiebeleid, dat voorheen vooral gericht was op het ondersteunen van organisaties en eigen activiteiten van migrantengroepen op zich, zou veel sterker gericht moeten zijn op het bevorderen van actief burgerschap en maatschappelijke participatie van nieuwkomers en minderheden. We zagen overigens, dat dit nieuwe accent van het lokale integratiebeleid al in de jaren negentig inzette – ook in Hengelo en de andere onderzochte middelgrote steden. Wij bepleiten dat deze ingezette lijn sterker en meer consequent wordt doorgezet.

Een lokaal integratiebeleid dat zich richt op het creëren van mogelijkheden voor actief burgerschap van nieuwkomers en minderheden moet zich naar onze mening vooral richten op de volgende vijf terreinen: inburgering, onderwijs, arbeid, emancipatie en sociale cohesie. We noemen dit de speerpunten van lokaal integratiebeleid. In dit hoofdstuk wordt op elk van deze speerpunten nader ingegaan. Bij elk speerpunt schetsen we kort wat het probleem is, wat de gemeente Hengelo op dit terrein doet, welke ervaringen en ideeën de allochtone burgers van Hengelo met wie wij spraken hierover hebben en geven we aan welke concrete oplossingen denkbaar zijn voor de gesignaleerde problematiek. Nogmaals wijzen we erop dat we geen evaluatieonderzoek hebben uitgevoerd naar het Hengelose integratiebeleid. We geven enkel een impressie van het gemeentelijke beleid. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de adviezen van de deelnemers aan de stadsgesprekken en onze eigen kennis en ervaring met soortgelijke onderzoeksprojecten.

4.1 Inburgering

Algemene probleemdefinitie

In onze weergave van het denken over integratie (H. 1) zagen we, dat kennis van de taal steeds vaker als een eerste voorwaarde voor integratie wordt beschouwd. Zo noemt Paul Cliteur (2004: 37) het leren van de taal een eerste voorwaarde voor volwaardig burgerschap voor migranten: “Doet men dit niet, dan blijft men een vreemde. Het leren van de taal is geen onderdeel van integratie, het is een *conditio sine qua non* voor integratie. Geen taal, geen integratie”. Kennis van de Nederlandse taal is cruciaal om op de arbeidsmarkt te kunnen participeren, om als voorbereiding daarop een opleiding te kunnen volgen, maar ook voor ouders om de onderwijsprestaties van hun kinderen te kunnen volgen en ondersteunen en meer algemeen om thuis te raken in de nieuwe samenleving. In de terminologie van het inburgeringsbeleid: een zekere mate van taalbeheersing geeft nieuwkomers en minderheden een zekere ‘sociale zelfredzaamheid’ in hun nieuwe samenleving.

Tegen deze achtergrond is het opmerkelijk dat er lange tijd zo weinig aandacht bestond en zo weinig mogelijkheden waren voor taalonderwijs voor migranten. Ook nadat allang duidelijk was geworden dat bijvoorbeeld de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders en hun families niet zouden vertrekken, waren de voorzieningen voor taalonderwijs marginaal. Zo kon het gebeuren dat veel migranten jarenlang, zelfs decennialang, in Nederland woonden zonder de Nederlandse taal te leren. Pas sinds 1998 kent Nederland een wettelijk verplichte Inburgering voor Nieuwkomers (WIN), waarbij taalonderwijs een belangrijke plaats inneemt. En pas sinds 2002 stelt de overheid ruime middelen beschikbaar voor taalonderwijs aan migranten die al langer in Nederland verblijven (oudkomers). Inburgering is niet hetzelfde als integratie. Inburgering wordt wel het ‘voorportaal van integratie’ genoemd, omdat het de eerste voorwaarden creëert die verdere integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving mogelijk maken: kennis van de Nederlandse taal en een zekere kennis

van de Nederlandse samenleving. Om dit te realiseren is iedere nieuwkomer¹⁰ verplicht een inburgeringscursus te volgen: 500 uur taalles plus 100 uur oriëntatie op de Nederlandse samenleving.

Evaluatieonderzoek leert echter dat de inburgering bepaald niet vlekkeloos verloopt (Brink e.a., 2002). Een eerste probleem van de bestaande inburgering betreft de inhoud van het cursusaanbod dat te weinig gedifferentieerd is. Het onderwijs is veelal afgestemd op nieuwkomers met geringe culturele bagage, waardoor hoogopgeleide nieuwkomers naar hun eigen mening te weinig leren en vaak gefrustreerd zijn over de inhoud van het onderwijs. Er is behoefte aan meer maatwerk, dat wil zeggen onderwijs dat beter aansluit op de verschillende niveaus van nieuwkomers. Een tweede probleem van de inburgering betreft de hoge uitval van deelnemers. Volgens het onderzoek van Brink e.a. (2002: 91) valt maximaal één op de vijf deelnemers voortijdig uit. Lokaal onderzoek meldt echter nog hogere uitvalscijfers bij de inburgering.¹¹ De redenen voor uitval verschillen nogal voor mannen en vrouwen. Bij vrouwen zijn zwangerschap of zorgtaken in het gezin vaak een reden om met de inburgering te stoppen, waaruit we kunnen opmaken dat er kennelijk geen of onvoldoende kinderopvang is. Daarnaast zien vrouwen met een werkende partner vaak de noodzaak van inburgering niet in, omdat ze voor zichzelf alleen een rol thuis zien weggelegd. Mannen stoppen vaak met inburgering omdat ze werk hebben gevonden. Dit lijkt misschien geen probleem – het belangrijkste doel van inburgering is immers dat nieuwkomers toetreden op de arbeidsmarkt – maar dat is het wel. Wanneer nieuwkomers te snel aan het werk gaan, zijn ze onvoldoende toegerust voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Door de inburgering af te breken voor laaggekwalificeerd werk met weinig of geen toekomstkansen blijven het zeer kwetsbare burgers.

Een derde probleem betreft het lage eindniveau van de nieuwkomers die de cursussen wel afronden. De bedoeling van de inburgering is, dat nieuwkomers voldoende Nederlands leren om te kunnen werken, een opleiding te kunnen volgen of zich anderszins staande te kunnen houden in de Nederlandse samenleving. Onderzoek leert echter, dat 60 procent van de deelnemers na afloop van de cursus het niveau van 'sociale zelfredzaamheid' - dat wil zeggen, dat ze zich in het dagelijks leven in het Nederlands kunnen redden - *niet* hebben bereikt. Slechts één op de tien deelnemers aan de inburgering bereikt het niveau van 'professionele zelfredzaamheid' (niveau 3), dat wil zeggen dat ze voldoende Nederlands kennen om te kunnen werken of een opleiding kunnen volgen. Men kan niet anders dan concluderen dat de bereikte effecten van de inburgering als het om het taalniveau van nieuwkomers gaat beperkt zijn. Misschien zijn 500 lessen ook niet genoeg om voldoende Nederlands te leren (gegevens: Brink e.a., 2002: 95).

Ook de Nederlandse regering ziet de problemen rond de inburgering in. De regering meent echter, dat de problemen vooral kunnen worden verholpen wanneer de nieuwkomers zelf meer eigen verantwoordelijkheid voor de inburgering dragen. Om dit te stimuleren, wil de regering dat nieuwkomers al in eigen land al enige kennis van de Nederlandse taal opdoen én dat ze hun inburgeringscursus zelf betalen. Alleen wanneer men de cursus met succes afsluit, kan men een deel van de kosten terugkrijgen - de regering hoopt dat dit een prikkel is voor meer inspanningen en uiteindelijk beter resultaat van de deelnemers. Verder hoopt de regering een kwalitatief beter en meer gedifferentieerd cursusaanbod te bereiken door een open markt voor inburgeringscursussen te creëren, waarbij de huidige 'verplichte winkelnering' bij de ROC's doorbroken wordt.

Inburgering in Hengelo

Ook de gemeente Hengelo heeft een inburgeringsbeleid ontwikkeld (Inburgering+) gericht op nieuwkomers en oudkomers. De gemeente Hengelo bood extra educatiemogelijkheden boven op de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Inmiddels zijn hierin veranderingen opgetreden. Hoe de veranderingen er precies uit zullen zien, is nog niet duidelijk. De uitvoering van de inburgering is in Hengelo ondergebracht bij Bureau Inburgering van welzijnsinstelling Scala. Gelet op de mogelijkheden en wensen van de inburgeraar kan een inburgeringstraject verschillende einddoelen hebben zoals toeleiding naar werk, sociale activering en vrijwilligerswerk. De trajecten duren gemiddeld 2,5 jaar, waarbij veel deelnemers in ongeveer 1,5 jaar hun doel bereiken. De gemeente

¹⁰ Uitzonderingen op deze regel zijn enerzijds burgers van andere EU-landen en anderzijds nieuwkomers die dispensatie op de inburgeringsplicht krijgen (meestal vanwege arbeidsdeelname).

¹¹ In Rotterdam wordt gemeld dat zelfs bijna één op drie deelnemers aan inburgering voortijdig uitvalt Gemeente Rotterdam (2002), Samen leven in Rotterdam. Deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap (p. 27).

Hengelo heeft een boeteprotocol maar de uitvoering hiervan loopt nog achter. Het zou daarbij gaan om zeer kleine aantallen bij wie een boete noodzakelijk zou zijn. In 2003 zijn in totaal 141 overeenkomsten afgesloten met inburgeraars. Het grootste deel van de deelnemers aan de inburgering bestaat uit gezinsvormers en gezinsherenigers (105). De rest zijn voormalig asielzoekers. 60% van de nieuwe inburgeraars uit 2003 is vrouw. Het opleidingsniveau van de deelnemers aan de trajecten is laag. Het is moeilijk om exact de uitval te bepalen op grond van de verkregen cijfers. Van de mensen die in 2003 met een traject zijn begonnen is ongeveer 8% in hetzelfde jaar uitgevallen. Onvoldoende kinderopvang lijkt in Hengelo geen rol te spelen bij de uitval. De wetenschapswinkel van de Universiteit Twente heeft in 2001 een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van de inburgeringscursussen (Te Kulve e.a 2001). Hieruit bleek dat in Hengelo 97,3% van de inburgeringsonderzoeken binnen de wettelijke termijn wordt uitgevoerd, tegen landelijk 74,7%. De uitval in Hengelo lag iets hoger dan het landelijk gemiddelde. Het eindniveau van de Hengelose inburgeraars lijkt echter weer beter; de meerderheid van de inburgeraars haalt NT niveau 2 en hoger. Het eindniveau van veel inburgeraars is echter nog steeds laag. Dit is niet verwonderlijk gezien het opleidingsniveau. De gemeente Hengelo wijkt hiermee niet af van het landelijke beeld en doet het op en aantal punten beter. In de volgende paragraaf wordt de inburgering beschreven vanuit de klanten.

Resultaten stadsgesprekken

De inburgering kwam veelvuldig ter sprake tijdens de stadsgesprekken en groepsdiscussies. Veel deelnemers aan de gesprekken hebben zelf of via een familielid ervaring met inburgering in Hengelo. Het belangrijkste probleem luidt dat de aansluiting tussen de inburgering en de arbeidsmarkt onvoldoende is. Hierdoor gaan de vaardigheden die geleerd zijn tijdens de inburgering (met name de taal) weer verloren. Een vrouw vertelde hierover: “Mijn man is tien jaar geleden naar Nederland gekomen¹². Hij heeft Nederlandse les gehad en een korte opleiding gevolgd. Daarna is hij aan de slag gegaan in een fabriek. Hier werkten alleen buitenlanders met als gevolg dat zijn Nederlands nog slechter werd. Nu kan hij niet eens zelfstandig naar de dokter of naar een rapportbespreking op school”. Uit informatie van de gemeente Hengelo blijkt dat zodra een inburgeraar zich op het ROC gaat bezighouden met loopbaanoriëntatie, het CWI wordt ingeschakeld. Toch vinden veel mensen uiteindelijk geen baan. Ook klagen mensen dat ze te rooskleurig worden voorgelicht over de einddoelen van de inburgerings- en bijbehorende arbeidstrajecten. Vaak is het taalniveau nog niet goed genoeg om daadwerkelijk aan de slag te gaan. Voor hoogopgeleide vluchtelingen is het moeilijk een baan op hun niveau te vinden. Ook het volgen van een aanvullende opleiding is vaak erg duur. Verschillende mensen gaven tijdens de stadsgesprekken aan bereid te zijn werk onder hun niveau te accepteren. Aldus een universitair geschoolde vluchteling: “Thuis zitten is een hel, ik wil ook best stadswachter worden”.

Herhaaldelijk werd gesteld dat de inburgeringstrajecten te algemeen zijn. Er is een groot verschil tussen de hoogopgeleide vluchteling en iemand die in zijn eigen taal niet kan lezen en schrijven. De trajecten sluiten hierbij onvoldoende aan. Een groot deel van de eerste generatie gastarbeiders is nooit naar school geweest. Er zijn verschillende meningen over de positie van de eerste generatie. Sommigen vinden dat je die met rust moet laten; “ze hebben zich uit de naad gewerkt en zijn nu oud en ziek”. Anderen vinden dat je hen laagdrempelige cursussen moet aanbieden gericht op het ontwikkelen van praktische vaardigheden.

Tenslotte zijn tijdens de stadsgesprekken een aantal praktische problemen genoemd. Er is een lange wachttijd tussen aankomst in Nederland en de start van het inburgeringstraject. Ook zijn er klachten over de kinderopvang. Navraag bij de gemeente Hengelo leert echter dat er nauwelijks wachtlijsten zijn in de kinderopvang. Mogelijk spelen met name voor gezinsvormers de kosten een rol. Verder worden de meeste cursussen tijdens kantooruren gegeven. Werken en het volgen van taallessen gaan vaak niet samen. Tenslotte verloopt de samenwerking tussen inburgeraar en trajectbegeleider niet altijd naar wens.

Mogelijke oplossingen volgens deelnemers

Iedereen is het erover eens dat op het gebied van inburgering maatwerk geleverd moet worden. Er moet gekeken worden wat de wensen en behoeften van het individu zijn. Als oplossing noemden de

¹² Dit is dus vóór de inburgering maar het voorbeeld is wel illustratief voor de situatie die kan ontstaan.

deelnemers aan de stadsgesprekken een ‘persoonsgebondenbudget’, waarbij mensen zelf bepalen wat ze nodig hebben. Voor mensen die net in Nederland zijn is het natuurlijk wel heel moeilijk te bepalen wat er is en wat ze willen. Maar met name bij de overgang van inburgering naar werk, zouden mensen zelf willen bepalen welke hulp ze nodig hebben. Dit geldt met name voor hoog opgeleide inburgeraars.

Een andere oplossing is om inburgerings- en arbeidstrajecten te combineren. De taal en de Nederlandse gebruiken leer je het beste op de werkvloer. Werkgevers moeten hiervoor ook de mogelijkheid bieden. Ook zouden er meer cursussen 's avonds gegeven kunnen worden.

Voor de eerste generatie moeten er laagdrempelige cursussen georganiseerd worden die met name gericht zijn op spreken en het dagelijks leven. Het is belangrijk dat de cursussen dichtbij de mensen gegeven worden, zoals in het buurthuis. Tenslotte ontvangen alle nieuwkomers een mapje met informatie over de gemeente Hengelo. Deelnemers aan de stadsgesprekken hebben verschillende keren gezegd dat dit niet werkt; de meeste mensen gooien de informatie meteen weg. Het is beter om mensen persoonlijk te informeren over belangrijke zaken, desnoods met handen en voeten.

Conclusie en aanbevelingen

Er verandert veel in de inburgering door veranderingen in het landelijke beleid. Dit levert veel onzekerheid op voor gemeenten. Inburgering is het voorportaal van integratie. Dit geldt zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers die al jaren in Nederland wonen. Met name de laatste groep wordt pas sinds de laatste jaren bij de inburgering betrokken. De gemeente Hengelo bood met haar beleid Inburgering+ extra educatiemogelijkheden boven op het minimum aantal uren. Het is nog onduidelijk of dit beleid gecontinueerd wordt. Gezien het lage onderwijsniveau van de inburgeraars lijkt 500 uur taalonderwijs veel te weinig. Het is moeilijk om precieze uitspraken te doen over de uitval in Hengelo maar het lijkt er op dat dit niet veel afwijkt van het landelijk beeld. Onvoldoende kinderopvang, een veel genoemde reden voor uitval, lijkt in Hengelo geen rol te spelen. De deelnemers aan de stadsgesprekken noemen wel de kosten van de kinderopvang. De slechte aansluiting op de arbeidsmarkt vormt één van de grootste problemen voor mensen die de inburgering hebben afgesloten. Als mensen geen dagbesteding vinden (betaald of onbetaald) gaan veel geleerde vaardigheden weer verloren. Inburgeraars vormen een zeer diverse groep. Met name voor hoogopgeleide vluchtelingen en voor mensen die nauwelijks naar school zijn geweest, zijn er onvoldoende passende trajecten.

Mede op basis van de stadsgesprekken doen we de volgende voorstellen omtrent inburgering in Hengelo

- Een persoonlijke benadering werkt het beste. Nodig nieuwkomers uit op het stadhuis en vertel, desnoods met handen en voeten, wat ze moeten weten. Dergelijke informatie kan ook worden geïntegreerd in de inburgeringscursussen.
- Het is onacceptabel dat zoveel deelnemers het onderwijs afsluiten met zo'n laag niveau. Daarom zou de gemeente meer moeten investeren in de kwaliteit en kwantiteit van het cursusaanbod. Als deelnemers desondanks uitvallen zou de lokale overheid meer sanctionerend moeten optreden.
- Inburgering is veel te veel een aparte institutie. Nieuwkomers nemen er aan deel, maar worden vervolgens weer op zichzelf teruggeworpen, met name als het inburgeringstraject is beëindigd. Inburgering zou onderdeel moeten zijn van een geïntegreerde aanpak van een beleid gericht op maatschappelijke participatie (naast andere activiteiten zoals N2T-onderwijs, sociale activering, vrijwilligerswerk, arbeidsreïntegratie, enz.). In het ideale geval wordt per deelnemer aan de inburgering een concreet doel gesteld. Soms is het doel instroom in betaalde arbeid of een opleiding, andere keren toeleiding naar vrijwilligerswerk of andere maatschappelijke activiteiten. Vervolgens wordt een samenhangend plan opgesteld om het gestelde doel te bereiken. Samenwerking met het CWI en andere instanties is hierbij zeer belangrijk. Maatwerk is het uitgangspunt.
- Bij dit alles is communicatie tussen deelnemers aan inburgering en casemanagers cruciaal. Nu voelen deelnemers zich vaak niet gehoord en niet gezien. Inburgeraars zouden, met name in de

latere fase, zelf meer invloed willen uitoefenen op hun traject. De gemeente Hengelo zou kunnen experimenteren met een persoonsgeboden inburgerings- en arbeidsintegratiebudget.

- Leren door te participeren, bij voorkeur in duale trajecten zoals deeltijdonderwijs gecombineerd met betaald werk, taalstages bij bedrijven en maatschappelijke instellingen, enz. De gemeente Hengelo heeft hier al een begin meegemaakt (bijvoorbeeld met het creëren van ervaringsplaatsen).
- Bij de maatschappelijke oriëntatie in het kader van inburgering moet ook aandacht worden geschonken aan fundamentele waarden en normen van de liberale rechtstaat (gelijkheid van man & vrouw, het niet discrimineren van anderen vanwege hun geloof, kleur, seksuele voorkeur, etc.). Doel van de inburgering is niet alleen dat nieuwkomers economisch zelfstandig worden, maar ook dat zij deze centrale waarden van de westerse samenleving respecteren.

4.2 Onderwijs

Algemeen

Kennis van de Nederlandse taal is een eerste voorwaarde voor integratie, maar een goede maatschappelijke positie is vooral afhankelijk van het gevolgde onderwijs. Dit geldt voor autochtonen en voor allochtonen. Gelukkig is het opleidingsniveau van allochtonen de afgelopen jaren flink gestegen, met name bij de tweede generatie. Steeds meer jongeren met een allochtone achtergrond zitten op HAVO of VWO en stromen door naar hogescholen en universiteiten. Deze grotere instroom van allochtone jongeren in het hogere onderwijs is het gevolg van successen in het basisonderwijs. Onderzoek laat zien, dat allochtone basisschoolleerlingen hun achterstand op autochtone kinderen langzaam inlopen. Dit geldt vooral op het gebied van rekenen, iets wat kinderen grotendeels op school leren. Op het vlak van taalvaardigheid, waar de thuissituatie een veel grotere rol speelt, is de achterstand van allochtone kinderen op hun autochtone leeftijdsgenoten beduidend groter.

Ondanks deze gunstige ontwikkelingen zijn er nog altijd knelpunten op het vlak van de onderwijspositie van allochtone kinderen en jongeren. Een eerste knelpunt is dat veel allochtone kinderen de basisschool met een forse (taal-)achterstand beginnen en deze achterstand nadien niet meer inhalen (SCP, 2003: 102/103). Deze achterstand ontstaat doordat in de thuissituatie geen Nederlands wordt gesproken, iets wat overigens wordt versterkt door de voortdurende instroom van nieuwe eerste generatie migranten (huwelijksmigrant). Deze achterstand die allochtone kinderen al hebben voordat ze naar de basisschool gaan, vestigt de aandacht op de voorschoolse periode. Deelname aan voorschoolse opvang en gerichte programma's voor kinderen met een taalachterstand kunnen soelaas bieden.

Een tweede knelpunt vormt de problematiek van VMBO's en MBO's. Ondanks het feit dat meer allochtone jongeren doorstromen naar het hogere onderwijs zijn ze nog altijd oververtegenwoordigd in het lagere beroepsonderwijs. Binnen het beroepsonderwijs bereiken veel allochtone jongeren niet het niveau dat geldt als een minimale startkwalificatie (MBO niveau 2). Daarbij hebben allochtone leerlingen van de VMBO's en MBO's al te vaak opleidingsrichtingen die verhoudingsgewijs weinig beroepsperspectief bieden (veel economisch onderwijs, maar weinig zorg- of technische opleidingen). Ook is de schooluitval onder jongeren met een allochtone achtergrond nog altijd erg hoog en behalen veel allochtone jongeren niet de norm van een minimale startkwalificatie (SCP, 2003: 60).

Tenslotte is er veel te doen over onderwijssegregatie en het ontstaan van zwarte en witte scholen. Onderwijsonderzoek wijst overigens uit dat de schoolprestaties van allochtone kinderen op zwarte scholen niet minder zijn dan op gemengde scholen. Een ander argument tegen zwarte (en witte) scholen is echter dat hierdoor de integratie en vooral het contact tussen allochtone en autochtone kinderen bemoeilijkt wordt. Het laatste woord is hierover nog niet gesproken.

Onderwijs in Hengelo

In Hengelo behoort 16% van de basisschoolleerlingen tot een 'culturele minderheid' (gesproken wordt van 'cumi-leerlingen')¹³. Dit is minder dan bijvoorbeeld in Enschede en Almelo¹⁴ (beide rond de

¹³ Cumi staat voor culturele minderheid. Voor definitie zie o.a. rapportage multiculturalisering gemeentelijk beleid.

¹⁴ Gezien de beschikbaarheid van cijfers wordt Hengelo vergeleken met Almelo en Enschede.

22%). De spreiding van deze leerlingen is relatief goed. Er zijn in Hengelo slechts vier scholen met meer dan 30% cumileerlingen terwijl dit bijvoorbeeld in Enschede geldt voor 19 scholen.¹⁵ Op de middelbare scholen in Hengelo behoort bijna negen procent van de leerlingen tot de groep cumileerlingen. Het aantal allochtone leerlingen op MBO-scholen is onbekend terwijl daar de meeste leerlingen uitvallen. Ruim een kwart (28%) van alle voortijdige schoolverlaters in Hengelo is van allochtone afkomst, in andere Twentse steden ligt het allochtone aandeel onder de voortijdige schoolverlaters lager.¹⁶ Dit is opvallend omdat het aantal allochtone jongeren in Hengelo lager is dan in Enschede en Almelo. Harde conclusies kunnen op basis van de beschikbare (onvolledige) cijfers niet getrokken worden maar dit is wel iets wat nader uitgezocht moet worden. De bestrijding van onderwijsachterstanden is al langer een speerpunt in het Hengelose beleid. Er worden allerlei projecten uitgevoerd zoals Opstap(je), de cursus Opvoeden voor anderstaligen en het Ouderpunt. Bevorderen dat zoveel mogelijk jongeren met een startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden geldt als een minimumvereiste. Verder organiseren verschillende zelforganisaties huiswerkbegeleiding.

Resultaten stadsgesprekken

Tijdens onze gesprekken met allochtone jongeren gaven zij zelf aan dat ze thuis weinig gestimuleerd worden op het gebied van onderwijs en beroepskeuze. Ze hebben veel zelf uit moeten zoeken met weinig steun van hun ouders. Aldus een deelnemer aan de stadsgesprekken: “We kregen een brief thuis met daarop aangeven hoe vaak ik absent was geweest, en dat was heel vaak. Mijn vader wist niet wat absent was... als mijn ouders dat wel hadden geweten, had er echt iets gezwaaid!” De meeste jongeren verwachten dat de ouderbetrokkenheid zal veranderen nu de tweede generatie kinderen krijgt. Ook culturele zaken spelen een rol: “als er in de toetsweek plotseling bezoek komt, kun je niet studeren”. Een ander punt is dat sommige jongeren er voor kiezen om snel geld te verdienen in plaats van een studie te volgen omdat er thuis weinig te besteden is. De verwachting is dat dit voor de tweede generatie zal veranderen. Ook geven jongeren aan dat de school soms te weinig begrip toont voor hun situatie: “Ik moest een opdracht doen over politiek, dus welke omroep bij welke politieke partij hoort. Dat vind ik heel moeilijk en ik kan het niet aan mijn ouders vragen. Ook op Google kon ik het niet vinden. Als de school er bronnen bij zou geven, zou ik het wel kunnen vinden”. De leerlingen die nu een goede opleiding volgen, gaven aan dat leraren voor hen een belangrijke voorbeeldfunctie hadden. Het is belangrijk dat leerkrachten de leerlingen motiveren om door te studeren (ook na het ROC). Iemand anders vertelde dat de wijze waarop kinderen thuis worden opgevoed en het Nederlandse schoolsysteem botsen. Kinderen vallen tussen de wal en het schip. Dit blijft bestaan zolang er mensen uit het buitenland blijven komen. Zoals een jongere deelnemer het verwoordde: “Onze ouders spaarden vroeger al het geld en kochten stomme weilanden in Turkije. Het geld hadden ze aan andere dingen moeten besteden, zoals een huis hier. Op een gegeven moment weet je toch dat je niet meer terug gaat”.

Ten tweede zijn er problemen in de communicatie tussen school en de ouders. Veel ouders zijn niet gewend zich actief op te stellen richting de school. In een korte enquête die gehouden is tijdens de stadsgesprekken, gaf de overgrote meerderheid van de deelnemers aan dat de school vanzelf contact op zou nemen als er iets met hun kind aan de hand zou zijn. Ook de jongeren waren het hier mee eens. Een moeder is naar aanleiding van de stadsgesprekken naar de school van haar dochter gestapt: “Ik was geschrokken van de verhalen van ouders die plotseling te horen kregen dat hun kind het helemaal niet goed deed op school. Als het met mijn dochter niet goed gaat, wil ik dat weten. Gelukkig was alles in orde”. Andere ouders geven aan dat ze zich ongemakkelijk voelen in het contact met de school en andere (autochtone) ouders. Ouders vinden het Nederlandse schoolsysteem erg ingewikkeld en verwachten soms te veel van de leerprestaties van hun kinderen. De resultaten van de Cito-toets vallen dan plotseling erg tegen (dit niet alleen voor allochtone ouders). Met name Turkse ouders hebben soms bepaalde beroepen in gedachte voor hun kind zoals arts of advocaat. Vaak blijkt dit niet haalbaar. Verschillende mensen hebben het gevoel dat er discriminatie op scholen is. Hun kinderen moeten naar een lager niveau dan de andere kinderen.

¹⁵ SMO:2004

¹⁶ RMC regio Twente (2003)

Ten derde lijkt de meerderheid van de (toekomstige) ouders het niet als een probleem te zien dat hun kinderen tot de kleuterschool weinig Nederlands spreken. Ze vinden dat het belangrijk voor een kind is om de eigen taal te spreken: “Ik wil dat mijn kind met zijn grootouders kan praten”. Zelf zijn ze immers ook grotendeels in hun eigen taal opgevoed. Bovendien leer je makkelijker een tweede taal als je je eigen taal goed spreekt, is de algemene mening. Daarom vinden ze het ook jammer dat het onderwijs in allochtone levende talen (OALT) wordt afgeschaft. Het is wel heel belangrijk dat jonge kinderen op jonge leeftijd ook Nederlands leren, bijvoorbeeld via de peuterspeelzaal. De meerderheid van de jongeren geeft aan dat ze hun kind tweetalig gaan opvoeden. Het Opstapproject, een vorm van voorschoolse educatie, wordt positief gezien.

De deelnemers aan de stadsgesprekken zien de ontwikkeling van zwarte en witte scholen als een groot probleem. Hierbij gaat het niet zozeer om de kwaliteit van het onderwijs als wel om het feit dat allochtone en autochtone kinderen naar verschillende scholen gaan en hierdoor niet met elkaar in contact komen.

Mogelijke oplossingen volgens deelnemers stadsgesprekken

Bijna alle deelnemers aan de stadsgesprekken waren van mening dat het belangrijk is om naast Nederlands ook de eigen taal te spreken. Ze zullen hun kinderen in hun eigen taal of tweetalig opvoeden. Dit wordt nog versterkt omdat in sommige gezinnen de grootouders een grote rol spelen bij de opvoeding. Vroeg- en voorschoolse educatie vonden de meeste deelnemers aan de stadsgesprekken belangrijk. Het is belangrijk dat de leidsters van de kinderopvang in het buurthuis Nederlands spreken met de kinderen. Dat is nu niet altijd het geval. Met name de jongeren zien samenvoeging van zogenaamde ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen als een belangrijke stap vooruit in het integratieproces. Ze vinden gemengde scholen heel belangrijk, zowel voor allochtone als voor autochtone kinderen. De segregatie in het onderwijs hangt volgens de deelnemers aan de stadsgesprekken vooral samen met een eenzijdige samenstelling van wijken. Daar moet het probleem worden aangepakt. Ook moeten (met name autochtone) ouders erop worden aangesproken als ze hun kind in een andere wijk naar school sturen. “Desnoods moeten ouders gedwongen worden om hun kind op een bepaalde school te doen”, aldus één van de jongere deelnemers. Eén van de deelnemers was door zijn ouders doelbewust naar een school gestuurd in een andere wijk met minder allochtone kinderen.

Een ander voorstel is dat de school in het eerste jaar een soort introductie organiseert voor de ouders (op sommige scholen in Hengelo gebeurt dit al). Dan kan de school vertellen wat de regels zijn en hoe het systeem werkt. Zo kunnen ouders hun kinderen beter begeleiden. De huiswerkbegeleiding kan de rol van ouders gedeeltelijk overnemen bij het helpen en stimuleren van het kind. Hierdoor gaan kinderen ook met meer plezier naar school. Daarnaast is het belangrijk dat ouders en kinderen goede voorlichting krijgen over beroepskeuze. In sommige sectoren zijn de kansen op werk veel groter dan in andere (zoals de zorg en de techniek). Met name Turkse ouders zien graag bepaalde beroepen zoals administratieve functies, arts en advocaat voor hun kind. Jongeren kiezen voor een opleiding in de handel en administratieve functies en niet voor opleidingen waarin banen zijn. Hierover dienen ouders en jongeren beter te worden voorgelicht. Verder moeten docenten de leerlingen stimuleren om door te studeren, ook na het MBO. Tenslotte moeten er meer allochtone docenten komen in het Hengelose onderwijs. Ze vormen een voorbeeld voor de leerlingen en ze weten hoe het er in allochtone gezinnen aan toe gaat.

Conclusie en aanbevelingen

De jongere deelnemers aan de stadsgesprekken vormen het bewijs dat veel allochtone jongeren het goed doen in Hengelo. Maar ook in deze groep deelnemers zaten jongeren die al een aantal jaar werkloos waren. Een minimale startkwalificatie is essentieel om een positie te verwerven op de Nederlandse arbeidsmarkt en ook in Hengelo is een groep jongeren die dit niet haalt. Het aandeel allochtone voortijdige schoolverlaters lijkt hoger dan in Almelo en Enschede. Volgens de deelnemers aan de stadsgesprekken zijn er verschillende knelpunten in het onderwijs: geringe ouderbetrokkenheid, culturele verschillen, te weinig begrip van leerkrachten en verkeerde beroepskeuzes. Het aantal allochtone kinderen dat de basisschool betreedt met een taalachterstand zal voorlopig niet dalen omdat ook een deel van de tweede generatie ouders hun kind (gedeeltelijk) in een niet-Nederlandse taal

opvoedt. Vanuit het oogpunt van schoolprestaties hoeven zogenaamde ‘zwarte scholen’ geen probleem te vormen, vanuit integratieoogpunt echter wel. Dit onderwerp kwam dan ook herhaaldelijk aan bod tijdens de stadsgesprekken.

Mede op basis van de stadsgesprekken doen we de volgende voorstellen omtrent onderwijs in Hengelo:

- Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) is essentieel om op langere termijn onderwijsachterstand tegen te gaan. De gemeente dient te zorgen voor voldoende aanbod voor VVE. Zodra dit gerealiseerd is kan voorschoolse educatie verplicht worden ingevoerd voor ieder kind met een (taal)achterstand. Hieraan gekoppeld kunnen bijvoorbeeld taallessen gegeven worden aan de ouders.
- Via schoolbesturen kan de gemeente aandacht vragen voor de specifieke achterstand op het gebied van maatschappelijk oriëntatie van allochtone kinderen. Docenten zou hier meer rekening mee moeten houden. Ook de OALT-leerkrachten kunnen een rol spelen in het voorlichten van docenten. Laat hun ervaring niet verloren gaan.
- Bieden alternatieven voor de geringe betrokkenheid van (sommige) ouders of beperkte ruimte thuis, bijvoorbeeld door huiswerkbegeleiding te bieden binnen de school of door andere organisaties.
- Ook als onderwijsinstellingen, vooral VMBO’s en MBO’s, een veilig en uitdagend onderwijsklimaat voor (allochtone) leerlingen weten te creëren, zal er sprake zijn van voortijdige schooluitval. Een sluitende aanpak van gemeenten hiervoor is gewenst. Iedere voortijdige schoolverlater moet worden opgezocht door een leerplichtambtenaar. Dit bezoek heeft als doel de jongere weer terug naar school of aan het werk te krijgen. In het laatste geval wordt een plan opgesteld om alsnog een minimale startkwalificatie te behalen. De gemeente verplicht zich om jongeren tot hun 23^{ste} jaar bij te staan bij het halen van een minimale startkwalificatie. Een verlengde partiële leerplicht, waarbij jongeren tot 23 jaar verplicht kunnen worden om minstens één dag per week naar school te gaan, zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.
- Duale leerwerktrajecten zijn ook voor allochtone jongeren erg belangrijk. Het probleem is echter dat allochtone jongeren vaak geen werkplek vinden/krijgen (gebrek aan contacten, discriminatie door werkgevers, enz.). De gemeente kan behulpzaam zijn bij het bemiddelen tussen bedrijfsleven en allochtone jongeren die een werk- of stageplek zoeken.
- Het lijkt erop dat in Hengelo verhoudingsgewijs meer allochtone jongeren uitvallen in het onderwijs. Dit moet nader worden onderzocht.

4.3 Arbeid

Algemeen

Verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen was een centraal doel van het Nederlandse minderheden- of integratiebeleid uit de jaren negentig. Dit beleidsdoel is in zoverre gerealiseerd dat de arbeidsparticipatie bij allochtonen meer dan gemiddeld is toegenomen en de werkloosheid bij deze groepen fors daalde. De werkloosheid onder allochtonen daalde van ruim 30 procent (bij Turken en Marokkanen) c.q. rond 20 procent (bij Surinamers en Antillianen) in 1994 tot minder dan tien procent (bij alle groepen) in 2002. Geconcludeerd kan worden, dat ook allochtonen hebben weten te profiteren van de gunstige economische omstandigheden in Nederland in (met name de tweede helft van) de jaren negentig.

Inmiddels is echter de economische conjunctuur weer omgeslagen en neemt de werkloosheid in Nederland weer snel toe. Volgens het SCP (2003: 211) leidde de nieuwe economische crisis in eerste instantie niet direct tot hernieuwde werkloosheid bij Turken en Marokkanen (wel bij autochtonen, Surinamers en Antillianen). De verklaring is dat de werkloosheid aanvankelijk vooral steeg bij hoger opgeleiden en dat (veelal laag opgeleide) Turken en Marokkanen daardoor vooralsnog buiten schot bleven. Inmiddels is echter de werkloosheid in Nederland zo hoog opgelopen, dat ook laag opgeleide allochtone groepen waarschijnlijk daarmee geconfronteerd worden (al zijn er hierover nog geen cijfers).

Een eerste signaal van opnieuw oplopende werkloosheid onder allochtonen is de snel groeiende jeugdwerkloosheid. Vooral bij Surinaamse en Antilliaanse jongeren is de werkloosheid hoog. Bijna één op de drie jongeren (tussen 15 en 24 jaar) uit deze groepen was in 2003 werkloos. Van de Turkse en Marokkaanse jongeren die op de arbeidsmarkt participeren, was in 2003 ongeveer een vijfde werkloos. Bij autochtone jongeren lag de werkloosheid beduidend lager (rond 7 procent). Een oorzaak van de snel oplopende werkloosheid onder allochtone jongeren is waarschijnlijk dat velen van hen eerder op basis van een tijdelijk contract aan het werk gegaan zijn. Zij zijn de eersten die er uitvliegen nu het economisch weer slechter gaat (SCP, 2003: 213 en 422). Oplopende jeugdwerkloosheid is daarom zo gevaarlijk omdat wederom een generatie allochtone jongeren dreigt op te groeien zonder arbeidsmarktervaring.

Toch moeten we ons niet blind staren op de huidige werkloosheid. Economen verwachten op middellange termijn door het aantrekken van de economische conjunctuur, maar vooral door de vergrijzing van de beroepsbevolking opnieuw een grote vraag naar arbeid. Hierdoor zullen er ook voor allochtone werkzoekenden nieuwe mogelijkheden ontstaan. Een probleem is echter wel dat de nieuwe werkgelegenheid naar verwachting hogere arbeidskwalificaties en meer scholing vraagt dan allochtone werkzoekenden veelal te bieden hebben. Er zal ook nog wel behoefte zijn aan laag- of ongeschoolde arbeid, zowel in de industrie als in de expanderende dienstensector (bijv. in de vleesverwerkende industrie, horeca of schoonmaakbranche) maar deze banen bieden weinig zekerheid en perspectief op positieverbetering. Het probleem op middellange termijn is dus niet zozeer overschot aan arbeidskrachten, maar veeleer kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt: de kwalificaties van veel (allochtone) werkzoekenden komen niet overeen met de vereisten van de openstaande functies.

Arbeidsmarktontwikkelingen in Hengelo

De bovengeschetste problematiek zal zich naar verwachting ook in Hengelo en de andere Twentse steden voordoen (Snel en Rodenhuis, 2004). Gegeven het relatief lage scholingsniveau van werkenden in Twente spelen de kwalitatieve discrepanties hier nog sterker dan landelijk. Het Regionaal Platform Arbeidsmarkt (RPA) waarschuwt dan ook voor een dreigende tweedeling op de arbeidsmarkt: "Op middellange termijn zal door een herstel van economische groei de werkloosheid weer gaan dalen. (...) Op middellange termijn zal de tweedeling op de arbeidsmarkt en in de maatschappij in het algemeen naar verwachting verscherpen. Het is daarom van belang instrumenten te ontwikkelen (en te behouden) om ieder individu zo optimaal mogelijk te laten meedraaien".¹⁷

Tegen deze achtergrond is het dus zaak om, ondanks de huidige werkloosheid, (allochtone) werklozen toch naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Als we willen dat allochtone werkzoekenden over enkele jaren klaarstaan om op de arbeidsmarkt actief te worden, dan moeten er *nu* inspanningen gedaan worden om deze groepen te reintegreren en op te leiden. Tegelijkertijd moet geïnvesteerd worden in de verbetering van arbeidsmarktkwalificaties van allochtone werkzoekenden: stimuleren van onderwijs van allochtone jongeren, voorkomen van schooluitval, scholen van allochtone werkzoekenden, enz. Hoe belangrijk dit laatste is, blijkt ook als we kijken naar het profiel van allochtone werkzoekenden in Hengelo. Bijna tweederde van hen heeft alleen basisschool, is langer dan een jaar werkloos en is door het CWI ingedeeld als 'fase 4' (dat wil zeggen: grote afstand tot de arbeidsmarkt).¹⁸

De gemeente Hengelo voert een arbeidsmarktbeleid om mensen (weer) aan een baan te helpen. Uiteraard vormen ook allochtone werkzoekenden doelgroep van dit beleid. Een belangrijk element van dit beleid wordt gevormd door de gesubsidieerde arbeid, waarvan ook veel allochtonen gebruik maken. Gedeeltelijk gebeurt dit in samenwerking met bedrijven zoals TPG. Ruim een kwart van alle WIW-banen in Hengelo wordt ingenomen door een allochtoon. WIW-banen worden vaak gecombineerd met taallessen en andere scholing. Het aandeel allochtonen in de zgn. ID-banen (gericht op doorstroom in de reguliere arbeidsmarkt) lag begin 2003 op 17% (Gemeente Hengelo 2003b). Hoeveel personen hiervan daadwerkelijk doorstromen naar regulier werk is niet bekend. Helaas worden de mogelijkheden voor gesubsidieerde arbeid door de regering sterk beperkt. Daarnaast heeft

¹⁷ RPA Stedendriehoek, De Gelderse arbeidsmarkt tot 2003. Regiorapportage stedendriehoek. Maastricht 2003, pp. 60 en 61. Dezelfde problematiek geldt m.m. ook voor de Twentse arbeidsmarkt (vgl. Snel en Rodenhuis, 2004).

¹⁸ Gegevens: I&O Research, *Een spiegel liegt niet* (2002). Geciteerd door Snel en Rodenhuis (2004: 9).

de gemeente Hengelo specifieke projecten voor allochtone werkzoekenden gericht op het verbeteren van de taal. Speciaal voor allochtone vrouwen is er tenslotte het project Allochtone Vrouwen In Opmars (AVIO). Op dit laatste project wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf over emancipatie. Ook doet Hengelo mee aan de Twentse aanpak bestrijding jeugdwerkloosheid waarin wordt samengewerkt met het bedrijfsleven.

Volgens de rapportage in het kader van de Wet Samen behoorde op 31 december 2002 5% van de werknemers van de gemeente Hengelo tot de doelgroep van de wet Samen¹⁹. Dit ligt op 2% onder het evenredigheidscijfer dat is gebaseerd op de provincie Overijssel. Op de hogere functioneniveaus ligt dit percentage flink lager. Hengelo heeft deelgenomen aan het project (Ver)Over(de)IJssel in het kader waarvan enkele hoogopgeleide nieuwkomers een stage binnen de gemeente hebben gelopen. Helaas heeft dit in geen enkel geval geresulteerd in een vaste aanstelling. Als de gemeente Hengelo bedrijven wil stimuleren meer allochtonen aan te nemen, zal ze zelf het goede voorbeeld moeten geven.

Op het gebied van de ondersteuning van (startende) migrantenondernemers kan nog veel verbeteren. Hengelo heeft geen specifiek beleid voor migrantenondernemers. Uit onderzoek blijkt dat migrantenondernemers zich vaak eerder benadeeld voelen door de gemeente dan geholpen (Janki 2004. Nog te verschijnen).

Resultaten van de stadsgesprekken

Tijdens de stadsgesprekken bleek dat werkloosheid voor velen een probleem is. Met name vluchtelingen die de inburgering net hebben afgesloten, jongeren en laag opgeleide mensen hebben grote moeite met het vinden van een baan. Verschillende jonge en oudere deelnemers aan de gesprekken waren al meerdere jaren werkloos. Tijdens één van de gesprekken liet een vrouw (voormalig asielzoeker) een brief zien van de sociale dienst die ze uit woede had verscheurd: “Word ik weer uitgenodigd voor dezelfde cursus, ik heb al drie keer een sollicitatiecursus gevolgd. Ik weet precies hoe het moet: brieven schrijven, goede en slechte eigenschappen, kopje koffie... als ik niet mee doe, word ik gekort op mijn uitkering. Terwijl ik heel graag wil werken. In het land waar ik vandaan kom, had ik een goede baan”. De algemene teneur tijdens de gesprekken was dat het voor allochtonen in het algemeen extra moeilijk is om een baan te vinden omdat werknemers vaak huiverig zijn iemand met een buitenlandse afkomst aan te nemen. Ook het vinden van stageplaatsen vormt een probleem. De ervaring was ook dat als je eenmaal aangenomen bent, het ‘allochtoon zijn’ geen problemen meer oplevert. Persoonlijk contact is de beste remedie om vooroordelen en dergelijke te verminderen. Er zijn bepaalde sectoren waarin nauwelijks allochtonen werken. Het is belangrijk dit te doorbreken. Tenslotte is er het probleem dat in het algemeen steeds hogere opleidingseisen worden gesteld. Allochtonen zijn hier vaker de dupe van omdat ze relatief laag zijn opgeleid.

Als mensen een uitkering aanvragen, duurt het lang voordat ze een trajectbegeleider toegewezen krijgen. De samenwerking met de trajectbegeleiders verloopt soms moeizaam. Een persoon wilde een opleiding beginnen maar door ziekte en vakantie van de trajectbegeleider was de inschrijvingstermijn al verlopen. Het is vaak moeilijk contact te krijgen met de juiste persoon. Ook is er kritiek op de deskundigheid en vooringenomenheid van sommige trajectbegeleiders. Aldus een deelnemer: “Ik zie mijn contactpersoon van de sociale dienst nooit. Ik schreef een keer op een formulier: ik solliciteer niet meer. Maar zelfs dat heeft hij niet opgemerkt. Zo kan het nog heel lang doorgaan en dan roepen ze me over 30 jaar ook op voor een cursus”. Een ander probleem is dat iemand pas hulp krijgt bij het zoeken van een baan als hij in fase drie zit. Dan is er al kostbare tijd verloren gegaan. Met name voormalig asielzoekers hebben ook in fase één, dus in principe kansrijk voor een baan, hulp nodig bij het vinden van een baan.

Verschillende mensen hebben deelgenomen aan arbeidsprojecten van de gemeente. Een probleem hierbij is dat mensen van tevoren niet realistisch werden voorgelicht. Verschillende personen gaven aan dat ze bij de start van het project het idee hadden dat ze werk zouden krijgen. In veel gevallen was na afloop van het traject toch geen werk beschikbaar. Mensen hebben het idee dat er te vaak ‘valse hoop’ wordt gegeven. Dit geldt ook voor de trajecten die mensen volgen in het kader

¹⁹ Deze wet is inmiddels afgeschaft maar was gericht op het bevorderen van een evenredige vertegenwoordiging van allochtonen binnen arbeidsorganisaties.

van de inburgering. Ook op het gebied van arbeidsmarkttrajecten wordt volgens de deelnemers onvoldoende maatwerk geleverd. Voor individuen is het moeilijk door te bomen het bos te blijven zien. Er is sprake van versnippering. Ook vragen mensen zich af wat de effectiviteit van de arbeidstrajecten is. Veel mensen doen mee aan trajecten maar er blijven maar weinig 'hangen', is de algemene mening. WIW-banen zijn een heel goede zet om mensen ook ervaring te laten op doen. Veel allochtonen hebben zo'n baan. Helaas worden er nauwelijks mensen in vaste dienst genomen en lopen velen de kans door bezuinigingen hun baan te verliezen.

Tenslotte constateerden de deelnemers aan de stadsgesprekken een soort armoedeval, die ontstaat doordat mensen die laag betaald werk verrichten geen gebruik kunnen maken van voorzieningen (zoals de peuterspeelzaal) die voor bijstandsgerechtigden gratis of heel goedkoop zijn. Mensen die laag betaald werk verrichten, zijn hierdoor in feite slechter af dan bijstandsontvangers.

Mogelijke oplossingen volgens deelnemers

De deelnemers aan de stadsgesprekken menen dat de gemeente Hengelo allochtonen actiever aan een baan moet helpen. Als er meer allochtonen bij bedrijven werken, kunnen zij als schakel fungeren voor andere allochtone werkzoekenden. Ook is het belangrijk dat er meer allochtonen bij het CWI en bij de gemeente komen werken. Diverse deelnemers vinden het jammer dat de wet Samen, waarin staat dat bedrijven een bepaald percentage allochtonen in dienst moeten hebben, is afgeschaft. De gemeente moet hierin het goede voorbeeld geven. Positieve discriminatie wordt in het algemeen als 'oneerlijk' gezien.

Het is belangrijk om mensen voor aanvang van een arbeidstraject goed te informeren wat het doel van het traject is om geen valse verwachtingen te wekken. Een andere mogelijkheid is eerst te zorgen dat er banen zijn voordat je mensen laat deelnemen aan een traject. Iemand merkte op dat er gevraagd wordt waar iemand interesse in heeft terwijl er in dat beroep vaak helemaal geen banen zijn. Verder moet er bij het CWI één persoon komen die gespecialiseerd is in vluchtelingen en allochtonen. Op die manier kan er beter maatwerk geleverd worden. Er kan dan ook in een eerdere fase begonnen worden met hulp bij het vinden van een baan. Ook op het gebied van arbeidsmarkt werd de mogelijkheid van een 'persoonsgebonden reïntegratiebudget' genoemd. Als de subsidie naar het individu gaat in plaats van naar scholen en bedrijven, kan deze persoon zelf bekijken waaraan hij het meest behoefte heeft. Verschillende mensen zouden een eigen bedrijf willen starten maar ontberen hiervoor de mogelijkheden. Tenslotte kan de voorlichting over reïntegratiemogelijkheden en de uitstroompremie verbeterd worden.

Conclusie en aanbevelingen

Na een daling van de werkloosheid onder allochtonen begint die nu weer te stijgen. De verwachting is dat de arbeidsmarkt in de toekomst weer zal aantrekken maar dat er met name sprake zal zijn van kwalitatieve discrepanties. Dit zal ook gelden in Hengelo gezien het lage opleidingsniveau van veel allochtone groepen. Het is dus belangrijk te investeren in de arbeidsmarktkwalificaties van allochtone werkzoekenden, waaronder jongeren. Ook bij de stadsgesprekken was een aantal jongeren aanwezig dat al een paar jaar werkloos was. Daarnaast hebben mensen die de inburgering hebben afgesloten veel moeite met het vinden van een baan. Ook het vinden van stageplaatsen levert moeilijkheden op. De algemene ervaring is dat het voor allochtonen moeilijker is een baan te vinden maar dat eventuele vooroordelen snel verdwijnen als ze eenmaal aan het werk zijn. Veel mensen ervaren problemen in het contact met hun trajectbegeleider. Ze willen meer hulp bij het vinden van werk en niet steeds dezelfde cursussen volgen. Ook een realistische voorstelling van zaken is erg belangrijk. Verder is het een probleem dat weinig mensen in gesubsidieerde arbeid een vaste baan krijgen.

Mede op basis van de stadsgesprekken willen we de volgende voorstellen doen op het gebied van allochtonen en arbeid (vgl. Snel & Rodenhuis, 2004):

- Een nieuw offensief van werkloosheidsbestrijding en arbeidsreïntegratie van allochtonen is dringend gewenst. Het kan niet zo zijn dat tweederde van de allochtone werkzoekenden in Hengelo als 'fase-4' (dus in feite als onbemiddelbaar) wordt aangezien. Lokale instanties als CWI, Sociale Dienst en particuliere reïntegratiebedrijven moeten meer werk maken van het versterken

van de mogelijkheden en competenties van allochtone werkzoekenden. Ondanks de huidige werkloosheid zal er over enkele jaren weer nieuwe vraag naar arbeid zijn. Als we willen dat allochtone werkzoekenden dan klaar zijn voor de arbeidsmarkt, moeten er nu inspanningen gedaan worden om hen te reïntegreren en op te leiden.

- Specifieke aandacht voor allochtone werkzoekenden is gewenst (maatwerk). Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen van de eerdere Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG). Een goede aanpak heeft de volgende kenmerken:
 - Stel duidelijke targets of doelperspectieven
 - Coach of mentor als spil van het reïntegratietraject (liefst met allochtone coaches)
 - Voorkom al te lange trajecten: liever duale trajecten (combinatie van werk met scholing of zorg) dan al te lang weg van de arbeidsmarkt
 - Zorg voor een duidelijke (financiële) scheiding tussen reïntegratie en zorg/hulpverlening.
- De regering stelt minder middelen voor gesubsidieerde arbeid. Gesubsidieerde banen zijn echter erg belangrijk voor allochtone werkzoekenden. De gemeente moet naar wegen zoeken om toch min of meer beschermde werkplekken voor allochtone werkzoekenden te creëren.
- De arbeidsmarkt van een toekomst vereist een hoger scholingsniveau dan veel allochtone werkzoekenden momenteel hebben. Onderwijs en scholing is daarom een eerste vereiste. Voorkom schooluitval. Bevorder dat allochtone leerlingen van het beroepsonderwijs die opleidingsrichtingen kiezen waar kansen liggen op de arbeidsmarkt (techniek, zorg). Stimuleer het contact tussen scholen en bedrijven binnen de gemeente, zodat scholen meer stage- en leerwerkplekken vinden binnen het bedrijfsleven. Vergroot de competenties van allochtone werkzoekenden.
- Verbeter de voorlichting aan allochtone werkzoekenden en zorg dat de samenwerking met de trajectbegeleiders verbetert.
- Zet het offensief om meer jongeren aan een baan te helpen voort (Twentse aanpak bestrijding jeugdwerkloosheid) en help jongeren ook bij het vinden van stageplaatsen.
- Geef als gemeente het goede voorbeeld en zorg voor een voldoende divers personeelsbestand. Het werkt beter om mensen in een specifieke functie aan te nemen of ervaring te laten op doen (zie ook de evaluatie van Ver(over)de IJssel).

4.4 Emancipatie

Algemeen

Er wordt de laatste tijd veel gesproken over de achtergestelde positie van allochtone vrouwen, met name degenen afkomstig uit islamitische landen en culturen. De problematiek van deze allochtone vrouwen is tweeledig. Aan de ene kant is de sociale participatie (bijv. in arbeid, onderwijs of andere maatschappelijke activiteiten) van deze allochtone vrouwen vaak nog beduidend geringer dan gemiddeld. Bovendien nemen deze vrouwen ook binnen de eigen gemeenschappen vaak een ondergeschikte positie in ten opzichte van de man. Binnen sommige etnische gemeenschappen wordt van de vrouw primair verwacht dat ze er is voor haar man en kinderen: haar plaats is thuis in het huishouden. Dit deels cultureel bepaalde verwachtingspatroon belemmert de maatschappelijke participatie van deze allochtone vrouwen en dus hun integratie (hier immers gedefinieerd als actieve deelname aan de Nederlandse samenleving). Op beide aspecten van de problematische positie van allochtone vrouwen gaan we kort in.

Allereerst is het echter belangrijk te zeggen dat er grote verschillen zijn tussen allochtone vrouwen. Het begrip ‘allochtone vrouw’ roept vaak een stereotiep beeld op, geassocieerd met achterstand, terwijl een grote groep vrouwen niet aan dit beeld voldoet. Er zijn grote verschillen zowel per etnische herkomstgroep als per generatie. De achterstand van vrouwen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs geldt met name voor vrouwen uit islamitische groepen (Turken, Marokkanen, Somaliërs, Ethiopiërs, enz.), maar veel minder voor bijvoorbeeld Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. Bij deze laatste twee groepen ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen zelfs nog iets hoger dan bij autochtone vrouwen. Verder kunnen we constateren dat de achterstand van vrouwen zich vooral voordoet bij vrouwen uit de eerste generatie (waaronder overigens ook recent aangekomen huwelijksmigranten). Daar tegenover

staat dat jonge vrouwen uit de tweede generatie (ook jonge vrouwen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond) het juist uitgesproken goed doen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Desalniettemin is er ook een grote groep is die zich minder goed redt. Recent onderzoek (Gijsberts en Merens, 2004) kwam tot weinig rooskleurig conclusies over de positie van allochtone vrouwen. Volgens de onderzoekers is vaak sprake van een dubbele achterstand. Allochtone vrouwen hebben een achterstand ten opzichte van mannen uit dezelfde etnische groep maar ook ten opzichte van autochtone vrouwen. Ruime de helft van de allochtone vrouwen in Nederland bevindt zich in een kansarme positie; ze zijn laag of helemaal niet opgeleid, hebben geen baan en zijn economisch niet zelfstandig. Veel Turkse en Marokkaanse vrouwen, vooral bij de oudere leeftijdsgroepen, hebben hooguit de basisschool afgemaakt. Analfabetisme komt bij hen vaak voor. Ook hebben ze weinig contact met autochtonen en traditionele opvattingen over emancipatie. Werkende allochtone vrouwen doen vaak laaggeschoold werk met weinig perspectief. Ook van deze groep is een deel niet economisch zelfstandig. Volgens de onderzoekers kan bijna een kwart van de allochtone vrouwen succesvol genoemd worden. Ze voldoen aan alle criteria voor een zelfstandig bestaan. Deze vrouwen hebben ook de meeste contacten met autochtonen en hebben moderne opvattingen over emancipatie.

Tegenwoordig wordt vaak gesteld dat de achterstand van vrouwen (met name de eerste generatie en degenen met een islamitische achtergrond) voortvloeit uit de traditionele opvattingen over man-vrouw-verhoudingen binnen de eigen gemeenschap. Deze vrouwen kunnen niet integreren en deelhebben aan de Nederlandse samenleving omdat ze worden teruggehouden door hun mannen en de traditionele opvattingen binnen de eigen groep. Deze premoderne opvattingen binnen islamitische groepen over de positie en de rol van vrouwen vormen tegelijkertijd de context voor allerlei ongewenste uitwassen zoals gedwongen huwelijken, gebruik van lichamelijk geweld tegen vrouwen, vrouwenbesnijdenis en eerwraak. Deze praktijken vormen deels een overtreding van de Nederlandse wetten en zijn deels in strijd met in Nederland gangbare morele normen over wat 'goed' en 'slecht' is. Indien sprake is van wetsovertreding zou de overheid de regels strenger moeten handhaven en minder begrip moeten hebben voor praktijken met een (vermeende) culturele achtergrond. Indien sprake is van een overtreding van morele normen, zonder dat de wet wordt geschonden, zou de overheid de strategie van confronteren – dat wil zeggen: het ter discussie stellen van deze praktijken – moeten volgen (WRR, 2003).

Overigens willen we waarschuwen voor al te simpele voorstellingen over een culturele kloof tussen autochtone en (sommige) allochtone groepen. Zo zijn er zowel tussen autochtone Nederlanders en binnen allochtone groepen grote culturele verschillen, bovendien is er sprake van veranderingen van opvattingen en gedrag (Snel, 2003). Ook is het een bekend verschijnsel dat in migrantengemeenschappen zeer traditionele gedragspatronen blijven voortbestaan die in het land van herkomst allang niet meer voorkomen. Typerend hiervoor is de reactie van de voorzitter van de Samenwerkende Turkse Organisaties Overijssel (STO), dhr. Arslan, op een recent geval van eerwraak in Almelo. Arslan betoogde voor de camera's dat eerwraak ook in zijn ogen een 'achterlijke praktijk' is.

“Geen integratie zonder vrouwenemancipatie”, zo stelt de Nederlandse regering in haar reactie op het rapport van de Commissie Blok. Het kabinet wil een nieuwe aanpak om de positie van allochtone vrouwen te verbeteren. Steekwoorden hierbij zijn: doorbreken van isolement, inburgering, betere scholing van meisjes, dialoog en discussie, het combineren van arbeid en zorg en het vergroten van de toegankelijkheid voor allochtone vrouwen. Concreet roept het kabinet op het sociaal isolement van vrouwen te doorbreken, debatten over taboe-onderwerpen te organiseren en gemeenten te helpen bij het opstellen van een beleidsagenda voor allochtone vrouwen.²⁰

²⁰ “Kabinetsreactie op het rapport ‘Bruggen bouwen’ van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (de commissie Blok). Den Haag, 2004, pp. 27.

Situatie in Hengelo

De gemeente Hengelo draagt bij aan verschillende activiteiten die voor allochtone vrouwen worden georganiseerd. Vaak liggen die in de welzijnssfeer. Er valt te denken aan activiteiten op het gebied van sport en gezondheid, koffie- en themaochtenden en fietslessen. Daarnaast draagt de gemeente bij aan de allochtone vrouwentelefoon waar vrouwen anoniem, en in hun eigen taal, hun verhaal kunnen doen. Het afgelopen jaar is het telefoonnummer 829 keer gebeld. De helft van de gesprekken was in het Turks. De belangrijkste onderwerpen waarover gesproken is zijn eenzaamheid, relatieproblemen en informatievragen (cijfers van allochtone vrouwentelefoon). Het project Allochtone Vrouwen in Opmars (AVIO) heeft als doel de maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen te verbeteren om vervolgens deze vrouwen meer kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om vrouwen die geen baan hebben (of minder dan 12 uur werken) of een uitkering ontvangen. Deelnemende vrouwen worden intensief begeleid en volgen allerlei trajecten, zoals een cursus gericht op het combineren van arbeid en zorg of een loopbaanoriëntatietraject. Als het nodig is krijgen de vrouwen een taalcursus, een computercursus of begeleiding van een maatschappelijk werker. Ook het vormen van netwerken van deelnemende vrouwen is een belangrijk doel van het traject. Sinds de start van het project op 1 september 2002 zijn 200 vrouwen op een traject geplaatst (cijfers van AVIO). De meeste deelnemers volgen een computercursus, loopbaanoriëntatie en/of taaltrainingen. De meeste van de deelnemende vrouwen hebben een lage opleiding gevolgd en weinig tot geen werkervaring. De meerderheid woont al langer dan tien jaar in Nederland maar spreekt de taal onvoldoende. De bedoeling was om 250 allochtone vrouwen in een traject te plaatsen, met als doel: zelfredzaamheid, sociale activering, opleiding en toeleiding naar betaalde arbeid. Het succes van dit laatste is voornamelijk beperkt: zes deelnemers aan AVIO zijn tot dusver toegeleid naar een part time baan. In de praktijk blijkt de afstand tot de arbeidsmarkt voor de deelnemende vrouwen te groot om in korte tijd te overbruggen.

Hengelo heeft ook een regeling om niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden aan een baan te helpen (Nuggers-regeling). Sinds 1 april 2003 zijn er 133 vrouwen (en 22 mannen) via deze regeling begeleid. Hieronder waren ook veel allochtone vrouwen. Het is belangrijk dat nieuwkomende vrouwen de kans krijgen om een zelfstandige plek in de samenleving te verwerven.

Resultaten van stadsgesprekken

Er is in drie gesprekken alleen gesproken met vrouwen. We hebben ons aangesloten bij twee koffieochtenden die in het buurthuis gehouden worden en we hebben gesproken met een groep deelnemers aan het AVIO-project van de gemeente Hengelo. Maar ook aan de andere gesprekken hebben veel vrouwen deelgenomen. De vrouwen die de koffieochtenden bezoeken zijn vaak wat ouder en vrij traditioneel ingesteld. Voor hen is met name hun directe leefomgeving erg belangrijk. Hun huizen zijn oud en er is weinig groen in de buurt. Daarnaast is een goede bereikbaarheid met het openbaar vervoer voor hen van groot belang. Oudere vrouwen zijn in het algemeen minder mobiel dan mannen en zijn afhankelijk van het openbaar vervoer. Doordat er onlangs een buslijn is opgeheven, voelen ze zich meer geïsoleerd. Ook geven ze aan dat ze weinig op de hoogte zijn van de gemeente en gemeentelijke instellingen. Hierover willen ze graag meer voorlichting. Ze geven aan dat ze weinig naar school zijn geweest. Een deel kan niet lezen en schrijven. Dit ervaren ze als een probleem. Ze hebben er weinig vertrouwen in dat ze nog Nederlands zullen leren. Tijdens het stadsgesprek bleek dat een deel van de oudere Turkse vrouwen best behoorlijk Nederlands spraken maar bang waren om te spreken en om fouten te maken.

Jongere en oudere vrouwen gaven aan dat de opvoeding van kinderen vooral op de vrouw neer komt. Ze vinden het ook belangrijk om een tijd intensief voor hun kinderen te zorgen. Een aantal mensen gaf aan dat de kinderopvang niet goed geregeld was of te duur. In sommige gevallen zijn de echtgenoten niet bereid te betalen voor kinderopvang.

De groep vrouwen die nu nog op school zit of net werkt heeft te maken met negatieve beeldvorming. "Als je een hoofddoekje draagt, denken mensen dat je geen Nederlands spreekt". En "alle allochtone vrouwen werken in de schoonmaak". Dit belemmert hen bij het vinden van een stageplaats of werk. Er zijn ook genoeg vrouwen met een goede opleiding en een goede baan. Zij worden elke keer over één

kam geschoren met de groep die slecht geïntegreerd is. Het is belangrijk de groep vrouwen niet als uniform te zien.

Er is één opmerking gemaakt over het hoge aantal allochtone vrouwen in Blijf van mijn lijfhuizen. Volgens deze persoon hangt dit samen met een identiteitscrisis waar zowel allochtone vrouwen als mannen in zitten. Dat deze vrouwen toevlucht tot een Blijf van mijn lijfhuis moeten nemen, betekent dat deze vrouwen geen opvang vinden bij familie of bekenden. Dit zegt iets over de omgeving waarin de vrouwen verkeren.

Mogelijke oplossingen volgens deelnemers

Ook in Hengelo is een groep allochtone vrouwen die in een isolement leeft. Ze hebben vaak nauwelijks onderwijs gevolgd, hebben weinig werkervaring en spreken de Nederlandse taal onvoldoende. Via het AVIO-project is een deel van deze vrouwen bereikt. Een oplossing die is aangedragen door de deelnemers aan de stadsgesprekken, is inmiddels werkelijkheid geworden, namelijk verplichte inburgering voor alle vrouwen (nieuwkomers en oudkomers). Opgemerkt wordt dat het belangrijk is zowel de vrouwen als hun echtgenoten te verplichten. De cursussen voor oudkomers moeten op heel laag niveau gegeven worden, met name gericht op spreken en het dagelijks leven. Van de eerste generatie waarvan een deel nooit naar school is geweest, kun je niet verwachten dat ze langdurig in de schoolbanken plaatsnemen. Met name de jongere deelnemers aan de gesprekken waren van mening dat je de ouderen met rust moet laten. Verder wordt aangegeven dat veel vrouwen de zorg voor kinderen hebben. Het is dan ook cruciaal dat kinderopvang goed geregeld is. Bepaalde groepen, zoals alleenstaande ouders, inburgeraars en mensen die aan een traject deelnemen, kunnen gebruik maken van kinderopvang via de gemeente. Er zijn in totaal ongeveer 250 gezinnen die gebruik maken van de kinderopvang via de gemeente. Het percentage allochtonen is onbekend. Volgens het meldpunt Kinderopvang van de gemeente Hengelo kunnen de kinderen in het algemeen binnen twee weken geplaatst worden. Het lijkt erop dat niet zozeer de beschikbaarheid als wel de kosten de bottleneck vormen voor sommige gezinnen. Wellicht kiezen ook veel ouders ervoor om hun kinderen overdag onder te brengen bij grootouders in plaats van bij de professionele kinderopvang. Dit kan nadelig zijn voor de taalontwikkeling van jonge kinderen.

Oudere vrouwen vinden vooral welzijnsactiviteiten belangrijk, als zwemmen en ontmoeting met bijvoorbeeld Nederlandse oudere vrouwen. Ook willen ze graag voorlichting over de gemeente, maatschappelijke instellingen en ziekte en gezondheid. Deze vrouwen zijn te bereiken via de buurthuizen, de zelforganisaties en de Moskee. De jongere vrouwen zijn ook via de scholen te bereiken. Alle vrouwen benadrukten dat een persoonlijke benadering het beste werkt. Dit vinden ze ook het goede van het AVIO-project.

Conclusie en aanbevelingen

Allochtone vrouwen, met name van de eerste generatie, nemen in meerdere opzichten een achterstandspositie in. Ze zijn vaak laag opgeleid en economisch niet zelfstandig. Ook traditionele opvattingen over de verhouding tussen mannen en vrouwen in sommige gemeenschappen belemmeren vrouwen zich te ontwikkelen. Hierbij is het belangrijk te zeggen dat er grote verschillen zijn binnen en tussen allochtone groepen. De arbeidsparticipatie onder bijvoorbeeld Surinaamse en Antilliaanse vrouwen ligt hoger dan onder autochtone vrouwen. En veel Turkse en Marokkaanse vrouwen uit de tweede generatie doet het uitgesproken goed in het onderwijs en de arbeidsmarkt. Toch is vrouwenemancipatie een onderwerp dat ook in Hengelo aandacht behoeft. De gemeente erkent dit en heeft inmiddels al 200 vrouwen zonder baan of uitkering op een traject geplaatst in het kader van AVIO. Uit de stadsgesprekken bleek dat de deelnemende vrouwen erg tevreden zijn over de persoonlijke benadering. Voor oudere vrouwen is de directe leefomgeving van groot belang. Het opheffen van een buslijn heeft directe gevolgen voor hun mobiliteit. De vrouwen hebben behoefte aan voorlichting en cursussen gericht op zelfredzaamheid. Jongere vrouwen hebben vaak te maken met negatieve beeldvorming. Ook schipperen ze (zoals autochtone vrouwen) tussen werken en kinderen opvoeden. Bepaalde ideeën over de verhouding tussen mannen en vrouwen en moederschap belemmeren sommige vrouwen in een zelfstandige carrière. Ook de kosten van de kinderopvang spelen hierbij een rol.

Mede op basis van de stadsgesprekken doen we de volgende voorstellen over beleid gericht op emancipatie van allochtone vrouwen en meisjes in Hengelo:

- Voorzetten van het AVIO-project en soortgelijke aanpakken gericht op zelfredzaamheid en het doorbreken van sociaal isolement van allochtone vrouwen. Wel moet misschien een nadrukkelijker onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende doelen van AVIO: enerzijds gericht op zelfredzaamheid, doorbreken van isolement, zorg en hulpverlening en anderzijds gericht op arbeidsreïntegratie (vgl. Snel en Rodenhuis, 2004). Arbeidsreïntegratie is wellicht een doel, maar de gemeente moet accepteren dat betaalde arbeid voor veel deelnemende vrouwen geen reëel perspectief is.
- Bestrijden van huiselijk geweld door een gerichte aanpak van gemeente, politie en hulpverleningsinstellingen door middel van verdere uitwerking van het Project Integrale aanpak Huiselijk Geweld Twente waarvan de heer Kerckhaert, burgemeester van Hengelo, voorzitter is. Het is belangrijk dat er één loket is voor het bestrijden van huiselijk geweld, mede om versnippering van kennis over geweld en de culturele legitimaties daarvan te vermijden. Zorg als gemeente voor opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld.
- Ga als gemeente de dialoog aan met migrantengemeenschappen over zaken als de positie van vrouwen, emancipatie, geweld. Het strikt handhaven van de wet op dit gebied is noodzakelijk, maar niet voldoende. Emancipatie van allochtone vrouwen is alleen mogelijk indien opvattingen van zowel mannen als vrouwen veranderen. Dialoog (indien nodig een confronterende dialoog) is hiervoor noodzakelijk. Aan de andere kant zullen migranten hun traditionele opvattingen slechts afzweren als ze het gevoel hebben welkom te zijn in de Nederlandse samenleving. Ook op dit punt is integratie een tweezijdig proces.²¹
- Allochtone vrouwen zijn vaak sociaal geïsoleerd en daardoor moeilijk te bereiken voor gemeenten. Het is belangrijk om ontmoeting te stimuleren. Om toegang tot deze groep te krijgen, kunnen gemeenten samenwerken met netwerken van allochtone vrouwen die zelf wel maatschappelijk actief en succesvol zijn. Deze allochtone vrouwen vervullen ook een voorbeeldrol voor minder succesvolle seksegenoten binnen de eigen gemeenschap. De gemeente moet een netwerk van succesvolle allochtone vrouwen oprichten die op lokaal niveau kan meedenken over emancipatiebevorderende projecten voor allochtone vrouwen en behulpzaam kan zijn om de doelgroep te bereiken. Hengelo heeft een internationaal vrouwencentrum dat hierbij een rol kan spelen.
- Het is belangrijk dat allochtone meiden voorbeelden zien van succesvolle allochtone vrouwen. Een mentoringproject kan hierbij goed werken (bijvoorbeeld het project Realistische denkbeelden van Equivalent/SMO).
- Allochtone zelforganisaties organiseren veel activiteiten voor allochtone vrouwen, ook voor moeilijk te bereiken vrouwen. Koester deze activiteiten en de contacten.

4.5 Wijkontwikkeling en sociale cohesie

Algemeen

Sinds de jaren negentig is er veel aandacht voor achterstandswijken. Hierbij gaat het vaak om oude wijken in de grote steden waar relatief veel allochtonen wonen. Belangrijker is echter dat er in deze wijken sprake is van een cumulatie van problemen; verpaupering, slechte huizen, hoge werkloosheid, onveiligheid et cetera. Zoals later in deze paragraaf ook zal blijken, wijken de eisen van allochtone groepen aan hun woonomgeving niet af van autochtone groepen. De grootte van de woning, veiligheid, rust, openbaar vervoer en parkeerruimte zijn belangrijker dan culturele voorkeuren als een moskee of wonen naast iemand van de eigen groep. De meerderheid van de allochtonen woont het liefst in een gemengde wijk (Commissie Blok 2003:382). Naast de fysieke aspecten van een wijk

²¹ Volgens de Commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheden (PaVEM) ervaren veel allochtone vrouwen én mannen een kloof tussen de eigen groep en de autochtone samenleving. De Commissie roept gemeenten op met allochtone vrouwen en mannen in dialoog te treden, in de hoop dat hierdoor wederzijds begrip en respect ontstaan.

spelen sociale aspecten een rol. Om plezierig in een wijk te kunnen wonen, is een bepaalde mate van sociale samenhang nodig. Door toenemende individualisering en diversiteit van de bevolking is deze samenhang afgenomen.

Het grote stedenbeleid van het eerste kabinet Kok richtte zich met name op het verbeteren van de leefbaarheid van wijken in de vier grote steden. Inmiddels doen dertig Nederlandse steden mee aan het grote stedenbeleid, waaronder Hengelo. Veel steden proberen via een wijkaanpak de leefomstandigheden in wijken te verbeteren. Naast herstructurering, aanpak van criminaliteit en onderhoud van de publieke ruimte, worden ook bewonersinitiatieven gestimuleerd. De participatie van allochtone bewoners vormt hierbij een knelpunt (Commissie Blok 2003: 403). Uit een onderzoek van Stichting De Wijk aan Zet naar de betekenis van bewonersinitiatieven in Amsterdam en Rotterdam blijkt dat de meerderheid van de allochtone en autochtone bewoners bereid is om 'iets' te doen in de wijk. De kunst is om mensen te mobiliseren zonder ze het eigen initiatief te ontnemen. Actiegerichte en praktische activiteiten hebben de meeste kans van slagen (Stichting De Wijk 2003: 9). Dit geldt nog meer voor bewoners met een allochtone achtergrond die niet vertrouwd zijn met de Nederlandse organisatiecultuur die volgens sommigen wordt gekenmerkt als 'eindeloos vergaderen en gebrek aan actie'. Organisatorische vernieuwing van bewonersparticipatie wordt als een belangrijke aanbeveling gebracht (Stichting De Wijk 2003:34).

Situatie in Hengelo

Hengelo is geen randstad. In vergelijking met andere steden is de spreiding van allochtonen en autochtonen in Hengelo heel redelijk. Wijken waar relatief veel allochtone inwoners wonen zijn de Berflo Es, Hengelose Es-Noord, Hengelo Noord (Sterrenbuurt) en Groot Driene. Dit zijn ook de wijken waar veel mensen wonen met een ongunstige sociaal-economische positie. Zoals later in deze paragraaf nog zal blijken is segregatie een onderwerp dat veel deelnemers aan de stadsgesprekken in Hengelo sterk bezig houdt. De gemeente Hengelo werkt wijkgericht. Er zijn wijkplannen en 'stadsdeelportefeuillehouders'. Het doel hiervan is om beheer en beleid dicht bij de inwoners te brengen waardoor de betrokkenheid van de inwoners bij de gemeente wordt vergroot. In Berflo Es is het project buurtgerichte sociale activering. In de Sterrenbuurt en Klein Driene loopt het project 'Buurt aan Zet', waarin bewoners worden betrokken bij het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Participatie van bewoners bij de gemeente staat hoog op de politieke agenda. Er wordt geëxperimenteerd met vormen van interactief beleid. Sinds januari 2004 peilt de gemeente Hengelo regelmatig de mening van haar inwoners over allerlei zaken via internet. Allochtonen zijn in de steekproef ondervertegenwoordigd. Om discriminatie tegen te gaan, draagt de gemeente Hengelo bij aan het Anti Discriminatiebureau.

Resultaten van de stadsgesprekken

Segregatie was een veelbesproken onderwerp tijdens de stadsgesprekken. De deelnemers ervaren de ontwikkeling van witte en zwarte wijken en scholen als één van de grootste problemen die samenhangen met het succes of falen van integratie. Veel mensen zien het als een probleem dat allochtone kinderen in gesegregeerde wijken weinig contact hebben met autochtonen. Ook vinden ze het problematisch dat autochtone ouders hun kinderen naar 'witte' scholen sturen. De mensen gaven tijdens de stadsgesprekken aan dat ze zelf liever in een andere wijk zouden wonen maar door hun lage inkomen aangewezen zijn op een goedkope huurwoning. Zoals iemand het verwoordde: "in mijn wijk wonen veel buitenlanders. Dan zet de woningbouwvereniging er ook nog eens studenten in. Ik wil gewoon fatsoenlijke burens". Er zijn verschillende meningen over de vraag wanneer de scheiding van verschillende bevolkingsgroepen begint. Volgens sommige deelnemers aan de stadsgesprekken spelen kinderen op de basisschool nog allemaal samen en begint de groepsvorming op de middelbare school. Anderen (met name de jongeren) geven aan dat er ook op de basisschool al sprake is van groepsvorming naar etnische lijnen. Aldus één van hun: "op de kleuterschool zeiden we al dat de zandbank van ons was". Op de middelbare school zet de groepsvorming wel sterker door. Op zich zijn dit heel natuurlijk processen, zeker voor jongeren die bezig zijn met het ontwikkelen van een eigen identiteit. Het wordt een probleem als er ook op stadsniveau weinig contacten zijn tussen de verschillende etnische groepen.

Tijdens de stadsgesprekken kwam herhaaldelijk aan bod dat niet alleen allochtonen een integratieprobleem hebben. Veel mensen voelen zich door het huidige debat over integratie in Nederland onheus bejegend. Ze wonen al hun hele leven in Nederland en hebben de Nederlandse nationaliteit. Nog steeds vragen autochtone Nederlanders wanneer ze weer terug gaan. Ook ervaren ze dat weinig autochtonen op activiteiten komen die ze organiseren. Dit geldt ook voor mensen van de gemeente en andere instellingen.

Discriminatie komt ook in Hengelo geregeld voor: “Ik kwam met vier jongens bij een discotheek. Van de portier moest ik eruit omdat ik eerder ruzie geschopt zou hebben. Ik was daar nog nooit geweest!” Soms worden dergelijke voorvallen bij de politie gemeld maar die doen daar weinig aan, is de algemene mening. Ook het bestrijden van (horeca) discriminatie maakt deel uit van het integratiebeleid.

Oplossingen volgens de deelnemers

Verskillende deelnemers vinden dat de gemeente er via de woningbouwvereniging voor moet zorgen dat de wijken minder eenzijdig worden samengesteld. Dit geldt zowel voor wijken waar veel Nederlanders wonen als voor wijken waar veel allochtonen wonen. Het moet wel mogelijk blijven dat ouders en kinderen bij elkaar in de buurt wonen. Gedifferentieerd bouwen is dus de oplossing. De herstructurering van de Hengelose Es is verschillende keren als voorbeeld genoemd. Ook kan de gemeente allochtonen stimuleren een huis te kopen. Er zijn koopsubsidies maar veel mensen weten dat niet. Op die manier zorg je ervoor dat mensen investeren in hun buurt. Met name in de tweede generatie zijn veel tweeverdieners die dat best kunnen betalen.

Verder moeten de politie, de gemeente en de jongerenwerker gewoon de wijk in en vragen welke problemen er zijn en hoe die het beste opgelost kunnen worden. De directe benadering is heel effectief. Voor het bereiken van de eerste generatie blijft het noodzakelijk om naast het Nederlands een andere taal te gebruiken. Dit kan via een tolk of via een speciaal telefoonnummer dat mensen kunnen bellen. Ook moet de politie de aangiften met betrekking tot discriminatie serieus nemen. Cijfers hiervan moeten gepubliceerd worden zodat iedereen weet hoeveel het voorkomt.

Last, but not least, ook autochtonen moeten ‘integreren’ volgens de deelnemers aan de stadsgesprekken. Ze moeten beseffen dat er in Hengelo allochtonen wonen en dat die niet meer weg zullen gaan. Het gaat om gedeeld burgerschap waarin beide partijen moeten investeren. Of zoals iemand het verwoordde: “De straatcultuur, dat kennen we in Turkije wel! We houden ervan om met voetbal of kerst lampjes en slingers in de straat te hangen”.

Conclusie en aanbevelingen

Sociale cohesie heeft te maken met de morele kant van integratie. Het gaat om veiligheid, verdraagzaamheid en onderlinge contacten. Bestrijding van criminaliteit en het tegengaan van overlast zijn een zaak van de politie en gemeente. Door herstructurering en goed onderhoud van de dagelijkse leefomgeving voelen burgers zich vaak al een stuk veiliger.

Integratie, in de zin van contacten tussen mensen, vindt plaats op het persoonlijk niveau; in de buurt dus. Alhoewel het in vergelijking met andere steden wel mee valt met segregatie in Hengelo, was dit voor de deelnemers aan de stadsgesprekken één van de belangrijkste onderwerpen. Ze maken zich met name zorgen over de ontwikkeling van zwarte en witte scholen en de houding van autochtonen op het gebied van integratie.

- Gedifferentieerd bouwen is de beste oplossing om een eenzijdige wijksamenstelling, en daarmee eenzijdig samengestelde scholen, te voorkomen. Ook de woningbouwcorporaties spelen hierbij een rol.
- Geef voorlichting over het kopen van een eigen huis (koopsubsidies).
- Stimuleer gezamenlijke activiteiten op buurt- en wijkniveau. Activiteiten met de meeste kans van slagen zijn actiegericht en bottom-up.
- Stimuleer dat migranten participeren in bewonerscommissies, wijkbesturen en andere organisaties. Stimuleer aan de andere kant dat deze organisaties zich openstellen voor nieuwe mensen.
- Maak werk van de bestrijding van horeca-discriminatie.

Hoofdstuk 5 Handreikingen voor het stadsdebat

In dit hoofdstuk wordt een aantal onderwerpen aangedragen waar het naar onze mening over moet gaan tijdens het stadsdebat over integratie op 2 oktober a.s.

- We onderscheiden drie dimensies van integratie: functioneel, moreel en expressief. Hoe verhouden de dimensies zich tot elkaar, welke dimensies moeten terugkomen in het Hengelose integratiebeleid en op welke manier? En wat kan de allochtone gemeenschap zelf doen om hun positie te verbeteren, met andere woorden: wat is de verantwoordelijkheid van allochtone groepen zelf?
- Het gemeentelijk beleid is de afgelopen jaren te vrijblijvend geweest en er is een extra beleidsinspanning nodig om de positie van migranten op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs te verbeteren.
- Allochtoon middenkader is onmisbaar voor emancipatie van migranten, in het bijzonder van vrouwen. Op individueel niveau is het nodig dat meer allochtonen participeren in maatschappelijke organisaties als schooljuf, politieagent, ambtenaar en dergelijke. Op groepsniveau spelen zelforganisaties (ook religieuze) een rol via het organiseren van (educatieve) activiteiten.
- Aan welke voorwaarden moeten activiteiten voldoen om onder de noemer ‘op integratie gericht’ te vallen? Welke randvoorwaarden hebben zelforganisaties nodig om hieraan te voldoen?
- De gemeente moet met migrantengroepen de discussie aangaan over belangrijke maatschappelijke onderwerpen zoals de verhouding tussen mannen en vrouwen en homoseksualiteit.
- Het is belangrijk dat de gemeente precies in kaart brengt hoeveel allochtone jongeren uitvallen in het onderwijs en geen startkwalificatie behalen. De gemeente verplicht zich om jongeren tot hun 23^{ste} jaar bij te staan bij het halen van een minimale startkwalificatie. Een verlengde partiële leerplicht, waarbij jongeren tot 23 jaar verplicht kunnen worden om minstens één dag per week naar school te gaan, zou hierbij behulpzaam kunnen zijn.
- Als je taal niet functioneel kunt gebruiken, heeft inburgering geen zin. Met andere woorden: de betrokkenheid van de gemeente mag niet stoppen na de (verplichte) inburgering. Mensen moeten geholpen worden met het vinden van een baan, vrijwilligerswerk of andere zinvolle dagbesteding.
- Start een offensief om de werkloosheid onder allochtonen tegen te gaan. Maak hierover afspraken met werkgevers in Hengelo. Zorg dat de verschillende trajecten (inburgering, arbeid, onderwijs, vrouwen) op elkaar aansluiten en leidt mensen via duale trajecten naar een bepaalde functie. Pas ook de trajectbegeleiding hier op aan.

Literatuur

- Brink, M., B. Does, A. Odé en E. Tromp (2002), *Verscheidenheid in integratie, evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Amsterdam: Regioplan.
- Brubacker, R. (2001), The Return of Assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States. In: *Ethnic and Racial Studies* jrg. 24, pp. 531-548.
- Cliteur, P. (2004), *Tegen de decadentie : de democratische rechtstaat in verval* . Amsterdam: De Arbeiderspers
- Commissie Blok (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid) (2004), *Bruggen bouwen - Onderzoek Integratiebeleid*. Den Haag: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004 / 28689
- Engbersen, G. en R. Gabriëls, Voorbij segregatie en assimilatie. In: idem (red.), *Sferen van integratie. Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom, pp. 15-47.
- Entzinger, H. (2002), *Voorbij de multiculturele samenleving*. Assen: Van Gorkum.
- Entzinger, H. (2003), The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands. In: C. Joppke & E. Morawska, *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, pp. 59-86.
- Esser, H. (2003), What substance is there to the term 'Leitkultur'?. In: R. Cuperus, K. Duffek & J. Kandel (eds.), *The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration and Multiculturalism*. Innsbruck etc. : Studien Verlag
- Gijsberts M. & A. Merens, red (2004). *Emancipatie in estafette*, SCP en IESO, Den Haag.
- Glazer, N. & D.P. Moynihan (1963), *Beyond the melting pot : the negroes, Puerto Ricans, jews, Italians, and Irish of New York City*. Cambridge, MA : Harvard University Press
- Grillo, R.D. (2001), Transnational Migration and Multiculturalism in Europe. Working Papers Transnational Communities (www.transcomm.ox.ac.uk)
- Hirsi Ali, A. (2002), Schurende normen. Over integratie als inwijding in de moderniteit. In: F. Becker (e.a./red.), *Transnationaal Nederland. Het drieëntwintigste jaarboek voor socialisme en democratie*. Amsterdam: WBS.
- Hobsbawn E.J. & T. Ranger (1983), *The Invention of Traditions*. Cambridge (UK): University Press.
- Hoppe, R. (1993), Policy Cycle: The Case of Ethnicity Policy Arguments in the Netherlands. In: F. Fischer & J. Forrester (eds.), *The Argumentative Turn*. Durham: Duke University Press, pp. 77-100.
- Janki, R. (2004). *Onbekend en... onbenut, onderzoek naar de oorzaken van de lage overlevingskansen van startende migrantenondernemers in Twente*, SMO, Almelo
- Joppke, C. & E. Morawska (2003), Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. In: C. Joppke & E. Morawska, *Toward Assimilation and Citizenship. Immigrants in Liberal Nation-States*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Koopmans, R. (2002). Zachte heelmeesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. In: *Migrantenstudies* jrg. 18, nr. 2, pp. 87-92.
- Kulve, H. te, M.J.M.E. van der Mark (2001). *Evaluatie effectiviteit van het Bureau Inburgering in Hengelo (OV)*, Wetenschapswinkel Universiteit Twente, Enschede
- Mateman, S (2004). *Instroom van hoogopgeleide allochtonen bij de overheid, evaluatie van de projecten (Ver)Over(de)IJssel 1 en 2*, Regioplan, Amsterdam
- RMC regio Twente (2003), *Op weg naar maatwerk, effectrapportage 2002-2003*, Enschede,
- RPA Stedendriehoek (2003). *De Gelders arbeidsmarkt tot 2003. Regiorapportage stedendriehoek*, Maastricht.
- SCP: Sociaal Cultureel Planbureau (2003). *Rapportage minderheden 2003*, Den Haag.
- SGB0 (2003). *De lokale integratieagenda*, VNG-project Vreemdelingenzaken en integratie.
- Steunpunt Minderheden Overijssel (2004). *Checklist multiculturalisering gemeentelijk beleid, rapportage van negen Overijsselse gemeenten*, Almelo.
- Stichting De Wijk (2003). *Mythes en Mores, intercultureel samenleven en de betekenis van bewonersinitiatieven*, De Wijk is van ons Allemaal, Amsterdam.

- Snel, E. (2003), *De vermeende kloof tussen culturen*. Oratie Universiteit Twente (www.utwente.nl/nieuws/wetenschapsnieuws/2003/snel.pdf)
- Snel, F.G en W.K.F. Rodenhuis (2004), *Minderheden aan het werk in Overijssel; rapportage n.a.v. de praktijkkring lokaal integratiebeleid*, KISS, Enschede.
- Steunpunt Minderheden Overijssel (2004). *Integratiekoorts, verslag van het minderhedendebat op 4 maart 2004*. Almelo
- Zuwanderungskommission (Commissie Süßmuth) (2001), *Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der unabhängige Kommssion Zuwanderung*. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Beleidsdocumenten

Hengelo

- Gemeente Hengelo (1988). *Programma minderheden 1989*
- Gemeente Hengelo (1992). *Programma minderheden 1993*.
- Gemeente Hengelo (1993). *Integratie en dan...*
- Gemeente Hengelo (1994). *Allochtonenprogramma 1995*.
- Gemeente Hengelo (1997). *Allochtonenprogramma 1998*.
- Gemeente Hengelo (2000) *Nota minderheden, allochtonen 2000-2003*.
- Gemeente Hengelo (2002a). *Allochtonenprogramma 2003*.
- Gemeente Hengelo (2003a). *Statistisch jaarboek 2003*, Hengelo: onderzoek & statistiek.
- Gemeente Hengelo (2003b) *Minderhedenbeleid gemeente Hengelo, een nabeschouwing over de periode 2000-2003*.

Arnhem

- Gemeente Arnhem (1995). *Naar een nieuw minderhedenbeleid*
- Gemeente Arnhem Samen (1999). *Werken aan de Kwaliteit van de Stad, Meerjarenontwikkelingsplan*.
- Gemeente Arnhem (2002a). *Collegeakkoord 2002-2006*.
- Gemeente Arnhem (2002b). *Minderheden in Arnhem*.
- Gemeente Arnhem (2003). *Nota Visie op Samenlevingsbeleid Arnhem*.

Deventer

- Gemeente Deventer (1994). *Van minderhedenbeleid naar Integratiebeleid*.
- Gemeente Deventer (1998). *Deventer: vitaal en kleurrijk*.
- Gemeente Deventer (2000). *Nota internationale samenwerking 2000-2003*.
- Expertisecentrum Integratiebeleid Deventer (2001). *Werkplan Expertisecentrum*.
- Gemeente Deventer (2003). *Naar een nieuw evenwicht, actualisatie stadsvisie*.
- Gemeente Deventer (2004). *Variatie biedt inspiratie; conceptnota*.

Bijlage 1 Deelnemers stadsgesprekken

EERSTE RONDE

In totaal hebben 97 mensen deelgenomen aan de eerste ronde van de stadsgesprekken in Hengelo. De verdeling over de groepen is te vinden in tabel 1. Niet alle mensen hebben de enquête ingevuld. Dus de aantallen tellen niet precies op tot 97. Er hebben 35 mannen (37%) deelgenomen en 56 vrouwen (63%). In de gemengde groepen waren de mannen licht in de meerderheid. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers ligt op 34 jaar. De grootste groep is tussen de 25 en 29 jaar. De aantallen zijn redelijk goed verdeeld over de verschillende leeftijdsklassen (zie tabel 2).

Tabel 1. Verdeling over groepen

	Mannen	Vrouwen	onbekend	Totaal	Percentage
Turkse groep 1	2	-	-	2	2%
Turkse groep 2	7	6	2	15	16%
Turkse vrouwen 1	-	14	-	14	14%
Turkse vrouwen 2	-	13	-	13	13%
Irakezen	9	4	3	16	17%
Suryoye	9	7	1	17	18%
Jongeren	8	7	-	15	16%
Avio	-	5	-	5	5%
Totaal	35	56	6	97	100%

Tabel 2. Overzicht van leeftijd van de deelnemers

Leeftijdsgroep	Aantal	Percentage
Onder 20	6	6%
20-24 jaar	10	10%
25-29 jaar	15	16%
30-34 jaar	12	12%
35-39 jaar	13	13%
40-44 jaar	14	14%
45 en ouder	12	12%
Niet bekend	15	15%
Totaal	97	100%

Uit tabel 3 blijkt dat de meerderheid van de deelnemers via het SMO van de bijeenkomst heeft gehoord. Ook 'via via' (zelforganisaties en familie/bekenden) zijn veel mensen op de hoogte geraakt van de bijeenkomsten.

Tabel 3. Hoe heeft u gehoord van de bijeenkomst?

	Aantal	Percentage
SMO	29	30%
Zelforganisatie	20	21%
Advertentie	6	6%
Familie/bekenden	22	23%
Radar	1	1%
ROC	2	2%
Geen antwoord	17	18%
Totaal	97	100%

Tabel 4 geeft een overzicht van de gevolgde opleidingen van de deelnemers aan de stadsgesprekken. 11% is nooit naar school geweest en een deel van deze mensen kan niet lezen en schrijven. 15% is hoger opgeleid (hoger beroepsonderwijs en universiteit). De meerderheid van de deelnemers voorziet

in het eigen levensonderhoud. Veertien personen ontvangen een bijstandsuitkering en acht personen een WAO-uitkering.

Tabel 4. Opleiding van de deelnemers

	Aantal	Percentage
Geen	11	11%
Basisonderwijs	5	5%
Middelbare school	18	29%
Middelbaar beroepsonderwijs	24	25%
Hoger beroepsonderwijs	12	12%
Universiteit	3	3%
Anders	2	2%
Geen antwoord	22	23%
Totaal	97	100%

Van de deelnemers is 38% (=37 personen) lid van een zelforganisatie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verdeling over de verschillende verenigingen.

Tabel 5. Lidmaatschap zelforganisaties

Naam organisatie	aantal
TDVH	3
CVIH	8
Baradeus	6
Tur Abdin	7
Koerdische vereniging	5
Assyrische Democratische Organisaties (ADO)	1
SEOM	1
Stichting onderwijscomité allochtonen (SOCA)	1
Islam en Dialoog	1
Moskee	4
Totaal	37

Er is op twee manieren gevraagd of mensen de Nederlandse taal kennen. In de algemene groepen is gevraagd of mensen de Nederlandse taal beheersen. Een grote meerderheid heeft hier 'ja' op geantwoord. Acht personen spreken de taal een beetje en één persoon helemaal niet. Bij de twee vrouwengroepen is onderscheid gemaakt tussen lezen/schrijven en spreken. De meerderheid van deze deelnemers heeft hier aangegeven een beetje Nederlands te spreken en/of te schrijven.

Tabel 6. Nederlandse taal

	Beheersing Ned. taal	Spreken	Lezen/schrijven
Ja	50	11	9
Nee	1	1	4
Een beetje	8	13	12
Geen antwoord	11	2	2
Totaal	59	25	25

Tenslotte is nog gevraagd of de deelnemers stemrecht hebben en of ze gestemd hebben bij de laatste gemeentelijke verkiezingen. Het aantal mensen dat gestemd heeft in verhouding tot het aantal mensen met stemrecht ligt op 74%. Dit is erg hoog voor gemeenteraadsverkiezingen. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in Hengelo lag het opkomstpercentage op 54%. Mogelijk dat sociaal wenselijkheid hier een rol speelt.

TWEEDE RONDE

In de tweede ronde hebben 35 personen meegedaan, 30 personen hebben een enquête ingevuld. Er waren evenveel mannen als vrouwen. De gemiddelde leeftijd van de ondervraagden was 34 jaar en er waren mensen van allerlei leeftijden. Bijna drie kwart van de deelnemers had een Turkse achtergrond (zie tabel 8). Bij de bijeenkomsten waren tussen de drie en zes raadsleden aanwezig.

Tabel 7. Verdeling over groepen

Datum	Aantal enquêtes	Percentage
15 april 2004	14	47%
19 april 2004	5	17%
20 april 2004	11	36%
Totaal	30	100%

Tabel 8 Geboorteland van de deelnemers

Geboorteland	Mannen	Vrouwen	Aantal	Percentage
Suriname	1	0	1	3%
Afghanistan	1	1	2	7%
Irak	2	0	2	7%
Syrië	2	0	2	7%
Nederland*	4	6	10	33%
Turkije	5	8	13	43%
Totaal	15	15	30	100%

* De ouders van deze mensen komen uit Turkije

De meerderheid van de ondervraagden (66.6%) was aanwezig bij een eerder panelgesprek. Er waren nog 10 nieuwe deelnemers. De helft van de mensen had via het SMO van de bijeenkomst gehoord.

Tabel 9. Hoe heeft u gehoord van de bijeenkomst?

	Aantal	Percentage
Via het SMO	15	50%
Via de zelforganisatie	4	13%
Via een advertentie	1	3%
Via familie of bekenden	5	17%
Via het SMO en de zelforganisatie	3	10%
Geen antwoord	2	7%
Totaal	30	100%

Tabel 10 Opleiding

Opleiding	Aantal	Percentage
Geen	1	3%
Basisonderwijs	3	10%
Voortgezet onderwijs	4	14%
Middelbaar beroepsonderwijs	15	50%
Hoger beroepsonderwijs	3	10%
Universiteit	3	10%
Geen antwoord	1	3%
Totaal	30	100%

Tabel 11 Beroep

Beroep	Aantal
Administratief medewerker	1
Ambtenaar	1
Asielzoekers	1
Bibliotheek medewerker	1
Caissière supermarkt	1
Computer	1
Consultant	1
Hoogleraar	1
Hulpverlening	1
Onderzoeker	1
Projectleider	1
Sociaal cultureel werk	1
Student	5
Supermarkt	1
Teamleider	1
Vluchtelingenwerk medewerker	1
Werkloos	6
Geen antwoord	4
Totaal	30

Tabel 12 Personen met uitkering

Uitkering	Aantal	Percentage
Geen	17	57%
Bijstand	5	17%
WAO	1	3%
WW	1	3%
AOW	0	0%
Anders	3	10%
Geen antwoord	3	10%
Totaal	30	100%

Van de ondervraagden 14 personen lid van een zelforganisatie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verdeling over de verschillende verenigingen.

Tabel 13. Lidmaatschap zelforganisaties

Naam organisatie	Aantal	Percentage
Buurthuis	1	7%
CVIH	1	7%
Koerdische Vereniging	1	7%
Nederlands Surinaamse Contact Vereniging	1	7%
Stichting Onderwijscomité allochtonen	1	7%
Studenten Verenigingen	1	7%
TDVH	1	7%
Tur Abdin	3	22%
Turks Cultureel Vereniging Hengelo (TCVH)	4	29%
Totaal	14	100%

Tenslotte is aan de deelnemers nog een aantal stellingen voorgelegd.

Als het niet goed gaat op school met mijn kind, hoor ik dat als ouders van zelf	Aantal	Percentage
Mee eens	4	13%
Gedeeltelijk mee eens	7	23%
Gedeeltelijk mee oneens	2	7%
Mee oneens	10	33%
Weet niet / geen mening	2	7%
Geen antwoord	5	17%
Totaal	30	100%

De gemeente Hengelo zal in haar toekomstige beleid rekening houden met de resultaten van het gesprek van vanavond	Aantal	Percentage
Mee eens	13	44%
Gedeeltelijk mee eens	7	23%
Gedeeltelijk mee oneens	1	3%
Mee oneens	2	7%
Weet niet / geen mening	3	10%
Geen antwoord	4	13%
Totaal	30	100%

De inburgering moet met een feestelijk ritueel worden afgesloten	Aantal	Percentage
Mee eens	8	27%
Gedeeltelijk mee eens	5	17%
Gedeeltelijk mee oneens	3	10%
Mee oneens	6	20%
Weet niet / geen mening	4	13%
Geen antwoord	4	13%
Totaal	30	100%

Oudere allochtonen hoeven geen inburgeringscursus meer te volgen	Aantal	Percentage
Mee eens	10	33%
Gedeeltelijk mee eens	11	37%
Gedeeltelijk mee oneens	1	3%
Mee oneens	5	17%
Weet niet / geen mening	0	0%
Geen antwoord	3	10%
Totaal	30	100%

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Hengelo

- De heer A. Moustafa en de heer W. Waninge, Dienst Sociale Zaken en Welzijn, gemeente Hengelo.

Deventer

- De heer Z. Aydogdu, Expertisecentrum Integratie, gemeente Deventer.
- De heer J. Fleskes, wethouder voor de PvdA in Deventer met als portefeuille sociale zaken, jeugdbeleid, onderwijs, cultuur, minderheden en integratie, monumentenzorg en media.
- De heer A. Patty, via Raster welzijnsgroep werkzaam bij Samenwerkende Organisaties Buitenlanders Deventer. Dit is een samenwerkingsverband dat bestaat uit zes zelforganisaties.

Arnhem

- Mevrouw W. Beukhof, beleidsondersteuner dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente Arnhem
- Mevrouw M. Kauffman, beleidsmedewerker dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Arnhem
- De heer S. Muntslag, oud-voorzitter Adviescommissie Minderheden gemeente Arnhem
- De heer S. Veenstra, coördinerend wethouder Samenlevingsbeleid, partij: Zuid Centraal

Recente publicaties van het Steunpunt Minderheden Overijssel

nr.	Titel	Prijs, excl. verzendkosten
42	De Turkse gemeenschap in Kampen	6,00
43	Gevolgen nieuwe vreemdelingenwet en terugkeerbeleid Overijssel	6,00
44	Opvang en begeleiding Ama's	9,00
45	Verslag studiemiddag nieuwe vreemdelingenwet en terugkeerbeleid	6,00
46	Rapportage onderzoek oudere etnische minderheden in Zwolle	8,00
47	I-kwadraat, Verslag presentatie project Instroom en Interculturalisatie	6,00
48	Advisering door en overleg met minderheden in Overijssel	8,00
49	Praten past niet. Psychosociale hulpvragen van oudere allochtonen in Almelo	6,00
50	Zelfstandig leren in het studiehuis	6,00
51	Bouwen aan voorlichting	6,00
52	Een school maak je samen	10,00
53	Ouders naar school	6,00
54	Verslag studiedag AMA's	5,00
55	Minderheden in cijfers 2002	10,00
56	Wonen als men ouder wordt (Turks)	gratis
57	Vrijtijdsbesteding van jonge vluchtelingen in Enschede	6,00
58	Bedankt dat u naar ons wilde luisteren: Sociale netwerken van jonge vluchtelingen	6,00
59	Voelspriet en creativiteit. Nulmeting interculturalisatie bureau Jeugdzorg Overijssel	3,00
60	Met onbekende bestemming: Gevolgen nieuwe Vreemdelingenwet en terugkeerbeleid.	6,00
61	Verslag werkconferentie "Laverend tussen rijksbeleid en zorgplicht"	6,00
62	Hoe tolerant zijn wij eigenlijk? Provinciaal debat over integratiebeleid	gratis
63	Osmose van Culturen: een verkenning naar mogelijke samenwerking tussen de gemeente Enschede en een gemeente in Marokko	5,00
64	Zij die kwamen. Ontworteld en geworteld in nieuwe grond. Verhalen van Turkse vrouwen in Deventer	7,00
65	Een ZORGVuldige keuze: communicatieadvies om Turkse jongeren te interesseren voor de zorgsector	6,00
66	Van Shakespeare tot Salsa. Cultuurparticipatie in Overijssel	6,00
67	Het kan beter, handboek voortgezet onderwijs	10,00
67	Het Imago van het SMO: Een onderzoek naar het beeld en de invulling van partnerschap	5,00
68	Oudere minderheden in cijfers 2003 – Demografie en prognose	10,00
69	Blik op de toekomst. Nulmeting interculturalisatie woon- en zorgcentrum De Molenhof	5,00
70	Minderheden in cijfers 2003 – deel I Demografie	5,00
71	Jongere minderheden in cijfers 2003 – demografie en prognose	5,00
72	Geen pardon. Gevolgen Vreemdelingenwet en terugkeerbeleid	5,00
73	Geen pardon. Verslag van de werkconferentie	5,00
74	Zorg voor iedereen. Nulmeting interculturalisatie woon- en zorgcentrum Hoog Schuilenburg	5,00
75	Checklist Multiculturalisering Gemeentelijk Beleid-rapportage van 9 Overijsselse gemeenten	10,00
76	Verslag startconferentie 'Een erfenis voor de toekomst'	6,00
77	Minderheden in Cijfers 2004 - katern demografie	10,00
78	(Be)Raad over Integratie. Onderzoek naar integratiebeleid van Hengelo en de opvattingen van allochtone inwoners hierover.	6,00

*) incl. verzendkosten