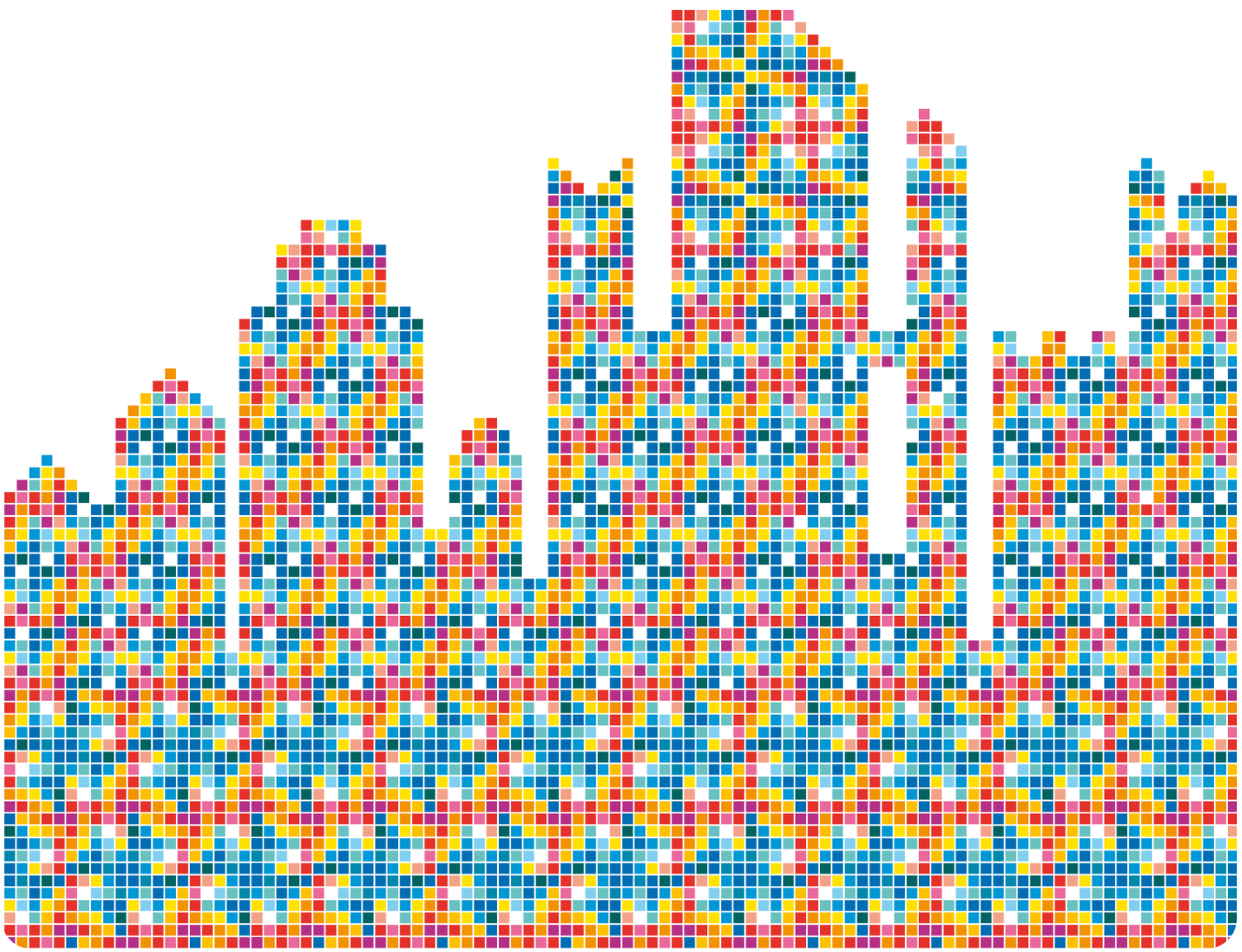
Benchmarking van het integratiebeleid in Europese steden

DE CONCLUSIES UIT HET INTI-CITIES PROJECT



INLEIDING

Steden in heel Europa treden op als gastheer voor inwoners die steeds diverser worden. Tevens worden de mogelijkheden en uitdagingen als gevolg van deze diversiteit het meest direct gevoeld in steden. Of het nu in Malmö is of in Milaan, overal worden ambtenaren die zich bezig houden met de ontwikkeling van het lokale beleid en de lokale praktijk op het gebied van integratie geconfronteerd met veel soortgelijke vragen. De oplossingen die zij bedenken en de bestuurlijke instrumenten die zij kiezen worden binnen potentieel zeer verschillende lokale – en nationale – parameters ontwikkeld.

Bij de ontwikkeling van het INTI-CITIES project waren wij ons bewust van de gemeenschappelijke uitdagingen en de diversiteit aan benaderingen waarmee men in de verschillende steden te maken heeft. Ons doel was om een platform te bieden aan gemeentelijke integratiedeskundigen om samen te komen met tegenhangers in andere steden en inspiratie te vinden in benaderingen van lokaal integratiebeleid die men in andere steden heeft gekozen. Onze ambitie was om deze uitwisseling op een intensieve en gerichte manier te organiseren. Met dit doel voor ogen koos het project ervoor gebruik te maken van een peer review proces, gebaseerd op een gemeenschappelijke benchmark en een gestandaardiseerde methode.

Peer reviews worden al langere tijd gebruikt op nationaal en Europees niveau. Zo organiseert de Europese Commissie peer reviews om wederzijds leren ten behoeve van de ontwikkeling van sociaal beleid te stimuleren, gebruik makend van de Open Coördinatie Methode. Vaak gaan deze peer reviews uit van een gemeenschappelijke set normen – een benchmark waartegen de peers vorderingen kunnen afzetten, benaderingen vergelijken en voorstellen formuleren voor de verbetering van beleid en praktijk.

INTI-CITIES heeft gekozen voor deze benadering om structuur en richting te geven aan de leerervaring. Er werd een peer review methode ontwikkeld en op maat gemaakt voor het project om het integratiebeleid in steden te kunnen onderzoeken. INTI-CITIES richtte zich op de manier waarop de gemeente zich heeft georganiseerd in verhouding tot het spectrum aan actoren die de uitvoering van het integratiebeleid beïnvloeden. Wij onderzochten de algemene structuur van het integratiebeleid; de organisatorische relaties die zijn ingesteld met verschillende bestuurslagen en de verbindingen tussen de diensten binnen de gemeente; de betrokkenheid van externe partnerorganisaties; en de inspanningen van de gemeente om contact te zoeken en verbindingen aan te gaan met individuele immigranten en het bredere publiek.

De INTI-CITIES peer reviews betekenden een intensieve leerervaring voor zowel de reviewers als de steden die gereviewd werden. Met deze publicatie pogen wij de schat aan kennis opgedaan door dit project te delen, waarbij aan de orde komt hoe de peer reviews als hulpmiddel voor wederzijds leren hebben gediend en hoe steden een passende structuur kunnen opzetten voor een succesvol integratiebeleid.

Via deze publicatie nodigen wij graag iedereen die op stadsniveau werkt aan integratie, uit om onze hulpmiddelen aan te wenden voor hun doelen en voort te bouwen op onze bevindingen. We hopen dat u met plezier zal lezen over onze ervaringen.

DEZE PUBLICATIE BESTAAT UIT DRIE DELEN.

DEEL A: Het gebruik van peer reviews voor het benchmarken van het integratiebeleid: Een leidraad voor steden maakt gebruik van de ervaringen van de INTI-CITIES peers om een methodologische leidraad te bieden voor het peer-reviewen van het lokale integratiebeleid. In dit deel worden de peer review en de benchmark geïntroduceerd en wordt een stappenplan gegeven voor het voorbereiden en uitvoeren van een peer review.

DEEL B: De INTI-CITIES benchmark beschrijft de cruciale elementen van het lokale integratiebeleid aan de hand van benchmark-indicatoren. Deze benchmark werd gebruikt om de INTI-CITIES peer reviews te structureren en werd aangepast in het licht van de ervaringen van de peers.

DEEL C: Een onderzoek naar de organisatie van het integratiebeleid belicht de hoofdconclusies van de INTI-CITIES peer reviews. Hierin komt een aantal uitdagingen op het gebied van integratie in steden aan de orde, zoals deze werden geïdentificeerd door de INTI-CITIES peers, en worden voorts de innovatieve maatregelen belicht die genomen worden door steden om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

Een leidraad voor steden

Het gebruik van peer reviews voor het benchmarken van het integratiebeleid:

Dit deel van de publicatie richt zich op de ervaring van de INTI-CITIES collega's (peers) om enkele basisrichtlijnen aan te reiken voor het opstellen van een peer review voor het benchmarken van het integratiebeleid in steden. Voordat het proces stap voor stap wordt doorgenomen, worden deze twee elkaar aanvullende hulpmiddelen voor wederzijds leren geïntroduceerd.

1 Peer review en Benchmarking: introductie van de hulpmiddelen

Het INTI-CITIES peer review proces

Het INTI-CITIES peer review proces werd opgebouwd uit een aantal benchmark normen die voor het project werden bepaald. De review ging van start met een beginrapport uitgebracht door iedere stad, waarin zij zichzelf beoordeelde ten opzichte van de benchmark normen aan de hand van een set indicatoren. Peer review teams, bestaande uit vier vertegenwoordigers van steden en vertegenwoordigers van EUROCITIES, MPG en Ethics etc. voerden een desk review van het rapport uit en maakten samen een voorlopige analyse van sterke en zwakke punten in iedere gaststad. De peer review teams reisden naar iedere gaststad en interviewden ambtenaren, politici, partnerorganisaties, gebruikers van diensten en immigrantengroepen om hun bevindingen te toetsen. Aan het eind van hun review bepaalden zij hun conclusies binnen het team en stelden een rapport op voor de gaststad, waarin zij constructieve kritiek en aanbevelingen over punten ter verbetering verzamelden. De rapporten werden door iedere teamleider overhandigd aan de gaststad.

De INTI-CITIES peers

De INTI-CITIES peers moesten zowel begrijpen hoe de lokale overheid werkt als ervaring hebben met het onderwerp. Alle peers hadden gewerkt aan integratie-gerelateerde zaken voor het openbaar bestuur van één van de 12 steden in tien Europese landen. Zij waren projectambtenaren, beleidsadviseurs, sociaal werkers, hoofden van integratiebureaus, opleidingsafdelingen en anti-discriminatie teams. Het samenwerken op een praktische manier heeft de ontwikkeling van een Europees netwerk van peer review experts gecultiveerd. INTI-CITIES partners zullen het netwerk blijven gebruiken om ideeën en expertise uit te wisselen, ook na afloop van het project.

Wat is een peer review?

Een peer review is een hulpmiddel voor wederzijds leren waarbij lokaal beleid, programma's en praktijken worden geëvalueerd door collega's uit andere steden – peers die fungeren als 'kritische vrienden'. Peers hebben te maken met soortgelijke problemen, werken in soortgelijke structuren en met soortgelijke middelen. Iedere peer is bekend met integratieproblemen en draagt zijn/haar eigen gezichtspunt en deskundigheid aan bij de uitoefening van de review.

Wat is een benchmark?

Een benchmark betekent een norm om naar te streven en een referentiekader aan de hand waarvan een prestatie kan worden gemeten. Het proces van vergelijking laat zien wat er verbeterd kan worden aan bestaand beleid en bestaande praktijken. Als deze verbeteringen worden toegepast en geïmplementeerd, kunnen zij leiden tot beter bestuur en betere dienstverlening. Benchmarks zijn al lang in gebruik bij bedrijven in de private sector die met elkaar concurreren en vinden steeds meer een plaats in de publieke sector als een middel om de kwaliteit van diensten te verbeteren.

Waarom een peer review?

- Peer reviews bieden een **waardevolle leerervaring** doordat zij mogelijkheden bieden om diep in te gaan op specifieke vraagstukken en praktische kennis op te doen – via plaatselijke ambtenaren en personeel – over waar het om gaat in hun dagelijks werk.
- Peer reviews bieden **een forum voor intensieve uitwisseling**: tussen individuele professionals die, voor de duur van een interview, elkaars praktijken verkennen en onderzoeken en op hun beurt worden aangemoedigd om na te denken over hoe de zaken in hun eigen steden geregeld zijn, en tussen de partnersteden en de bredere pool van belanghebbenden die aan het project deelnemen.
- Degenen die worden gereviewd staan misschien wel **meer open voor de vragen en adviezen van hun peers** dan van een consultant of vertegenwoordiger van de nationale overheid die wellicht verder verwijderd zijn van de dagelijkse realiteit van het lokale bestuursniveau.
- Peer reviewers dragen **nieuwe gezichtspunten** bij aan het debat. Het feit dat peers externe actoren zijn die een neutrale kijk hebben op de praktijk, geeft geloofwaardigheid aan het evaluatieproces.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » »

Om succesvol te zijn, vergen peer reviews gewoonlijk nogal wat tijd buiten het dagelijkse werk van de peers. Aan het organiseren van een peer review zijn kosten verbonden en steden moeten er zeker van zijn dat de voordelen opwegen tegen de tijd en financiële investering die het kost.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » »

Om peer reviews waardevol te laten zijn, moeten politieke en ambtelijke actoren toegewijd zijn aan het proces, zodat de procedure soepel kan verlopen en aanbevelingen serieus genomen kunnen worden.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » »

Steden die deelnemen aan de peer review moeten ook niet al te verschillend zijn. Grootte, functie, bevoegdheden op lokaal niveau en de diversiteit van de bevolking zijn bijvoorbeeld factoren waarmee rekening gehouden kan worden.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » »

Teneinde het lokale integratielandschap te begrijpen en nuttige feedback te leveren aan gaststeden, moeten peers zich vertrouwd maken met de manier waarop de integratiekwestie wordt begrensd en gevormd door nationale belangen of de verdeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Op zichzelf is dit een uitdagende taak voor een groep Europese peers en er moet tijd voor gereserveerd worden om de context te begrijpen.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » »

Taal kan soms praktische problemen opleveren bij het samenwerken en kan de input van sommige peers beperken. Alhoewel peers met tolken kunnen werken, vertraagt dit het proces; interviews duren twee maal zo lang en het natuurlijke verloop van discussies wordt verstoord.

- Gaststeden krijgen **feedback** over hun praktijken die **gevalideerd is door deskundigen**, en steun op specifieke punten van zorg – bijvoorbeeld bij bijzonder relevante politieke vraagstukken of bij nieuwe instrumenten of programma's.
- Wanneer beleidsaanbevelingen na een driedaagse evaluatie worden gegeven door peers uit andere steden zijn deze **scherper en realistischer** dan wanneer ze zijn voortgekomen uit desk research, omdat peer review bezoeken de lokale politieke context en administratieve cultuur scherp in beeld brengen.
- Peers hebben een completer en meevoelend begrip voor de gang van zaken op het lokale bestuursniveau, dat is **gevormd door werkelijke ervaringen**! Bovenal hebben zij oog voor praktische maatregelen die op de korte termijn ingevoerd kunnen worden.

...en waarom een cross-nationale peer review?

- Uit verschillende politieke tradities kunnen v**erschillende ideeën en instrumenten** zijn voortgekomen **die een inspiratie kunnen zijn voor internationale peers**. Een cross-nationale peer review biedt een arena voor de uitwisseling van ideeën en een immens potentieel om nieuwe en vernieuwende benaderingen aan het licht te brengen.
- De Europese Unie heeft algemene richtlijnen opgesteld voor de integratie van immigranten (de Gemeenschappelijke Basisprincipes) en moedigt **cross-nationale vergelijkingen en uitwisselingen van goede procedures** van harte aan.
- Het samenwerken aan een review met peers uit andere landen **opent perspectieven** op andere benaderingen. Peers moeten afstand nemen van de manier waarop dingen 'thuis' worden gedaan en worden **geprikkeld om na te denken over ideeën en benaderingen** die zij als vanzelfsprekend hadden beschouwd.

Waarom een combinatie van peer reviewing en benchmarking?

- Het gebruik van een benchmark **geeft richting en structuur** aan de peer reviews en het stelt de parameters vast voor een **intensieve uitwisseling**.
- Benchmarking is per definitie normatief. Wanneer peers als team samenwerken, **wordt het vaststellen van normen een collectief, democratisch proces**. Door het gezamenlijk ontwikkelen van de benchmark ontstaat een **gemeenschappelijk begrip van een aantal gewenste normen**. Als zodanig kan de benchmark gebruikt worden voor toekomstig beleid en projectontwikkeling op EU-niveau.
- Een benchmark biedt een norm of een referentie aan de hand waarvan procedures geëvalueerd kunnen worden en kan duidelijk maken op welke gebieden verbeteringen mogelijk zijn. Wat betreft het 'toepassen' van de benchmark zijn peers in een unieke positie om de moeilijkheden te begrijpen en **een flexibele en genuanceerde analyse** te maken.
- De benchmark levert **vergelijkende gegevens** waarmee een analyse tussen steden gemaakt kan worden en een hulpmiddel voor peers om vast te stellen welke **procedures overdraagbaar** zijn.
- Het werken in een groep van peers en het beoordelen van beleid en praktijk op basis van een set gemeenschappelijke normen helpt **om een subjectieve evaluatie tegen te gaan**.

2 Stappenplan voor het opzetten van een peer review voor het benchmarken van het integratiebeleid

Het INTI-CITIES peer review proces bestond uit de volgende drie hoofdfasen: voorbereiding van de bezoeken, de evaluatie zelf en de rapportage van de bevindingen. De drie fasen, onderverdeeld in zeven stappen, worden hieronder uiteengezet.

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4	Stap 5	Stap 6	Stap 7
Het definiëren van de benchmark en de indicatoren. Bepalen waar de input van Europese peers toegevoegde waarde zou kunnen hebben, normen vaststellen en indicatoren formuleren.	**De training voor peer review teams.** Een gelegenheid om de belangrijkste concepten duidelijk te maken, waarbij de gaststeden leren een beginrapport op te stellen en waarbij de peers oefenen in het houden van interviews.	**Het 'beginrapport' van de gaststad.** De gaststad instrueert de peers over de context waarbinnen zij opereert en evalueert zichzelf op basis van de benchmark indicatoren.	**De peers maken een desk review van het beginrapport.** Zij evalueren de prestaties, ontwikkelen een hypothese, bepalen wat zij nog moeten weten en wie zij nog moeten ontmoeten.t.	**Peer review bezoek.** De peers houden interviews met het gemeentepersoneel, politici, partnerorganisaties, immigrantengroepen en gebruikers van diensten om hun eerste hypothese te toetsen en hun evaluatie te ontwikkelen.	**Een evaluatie maken.** De peers beginnen een evaluatie te ontwikkelen, gebaseerd op het materiaal dat zij hebben verzameld tijdens de interviews.	**Feedback.** De peers rapporteren op hoofdpunten aan het eind van hun bezoek. Zij maken een uitgebreid schriftelijk rapport, dat wordt uitgereikt aan de gaststad.

Voorbereiding ›››››››››››››››››››››››››››››››››››› Beoordeling ›› Rapportage ›››››

‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ! ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›

Bij het opstellen van de benchmark indicatoren is het van groot belang om na te denken over de beschikbaarheid van de informatie die nodig is om een bepaalde indicator te beantwoorden.

‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ! ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›

Het is belangrijk om de reikwijdte van de oefening te beperken, teneinde de reviews scherp gefocust te houden en een diepere analyse mogelijk te maken.

De INTI-CITIES benchmark

Het INTI-CITIES project richtte zich op de organisatie van het integratiebeleid en stelde zich ten doel de volgende twee specifieke problemen aan te pakken: de horizontale en verticale versplintering van beleidsvorming en dienstverlening; en de uitsluiting van immigranten van de maatschappij en de besluitvormingsprocessen. Er werden vier steunpilaren van de aansturing van integratie onderzocht. Voor ieder van deze pilaren werd een basis benchmark norm opgesteld: *zie Deel B, pagina 17.*

INTI-CITIES indicatoren

De 75 indicatoren die zijn ontwikkeld in het kader van het INTI-CITIES project bekijken de mate waarin lokaal beleid en lokale praktijken kansen bieden dan wel obstakels opwerpen voor de integratie van immigranten. Zij pogen niet te beoordelen of immigranten feitelijk geïntegreerd zijn in de samenleving. De meeste van de indicatoren vragen de peers een kwalitatieve en genuanceerde evaluatie te maken. Bijvoorbeeld: **Binnengemeentelijke samenwerking: Indicator Nr. 3**
Heeft de gemeente een permanente adviescommissie voor de integratie van immigranten, waarin voldoende gekwalificeerde en representatieve personen uit de burgermaatschappij, immigrantenorganisaties en de private sector zitting hebben? Heeft de gemeente regelmatig overleg met de commissie?
N.B.: De concept-indicatoren zijn aangepast na de peer review bezoeken, op basis van de ervaringen en feedback van de peers. *Een complete serie van de meest recente indicatoren wordt weergegeven in Deel C, pagina's 18-19*

INTI-CITIES peer review training

Als onderdeel van het INTI-CITIES project vond een tweedaagse training plaats, een maand voorafgaand aan het eerste peer review. Tijdens de training werden de peer review teams gevormd, werden instructies gegeven aan de gaststeden en alle deelnemers namen deel aan interactieve oefeningen om interviewtechnieken te oefenen. De teamleden kwamen overeen om interviews te gebruiken als belangrijkste instrument tijdens de peer review bezoeken, waarbij twee peers steeds samen één persoon ondervraagden. Elk interview duurde ongeveer een uur (soms was extra tijd nodig, wanneer er getolkt moest worden). Er werden in bepaalde gevallen workshops gehouden, om de meningen van grotere groepen geïnterviewden te verzamelen.

Stap 1: Het definiëren van de benchmark en de indicatoren

Tijdens deze stap bepalen de peers de focus van de peer review. Samen stellen zij benchmark normen vast en formuleren indicatoren. De indicatoren helpen de peers om te begrijpen en te beoordelen welke vorderingen gemaakt zijn om het ideaal te behalen dat is uitgedrukt in de benchmark. Zij kunnen worden gebruikt om er achter te komen welke maatregelen genomen worden om de benchmark-doelen te bereiken en wat het succes van deze maatregelen is.

- Benchmarking moet **gebieden verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn** en de input van peers kan praktisch, nuttig en welkom zijn.
- Als de benchmark toegepast gaat worden in een aantal verschillende contexten en zoekt naar vergelijkbare gegevens, dan is het verstandig om deze zodanig te ontwerpen dat hij **de instrumenten voor beleidsvorming onderzoekt** in plaats van, bijvoorbeeld, de doelstellingen of resultaten die niet vergeleken kunnen worden tussen de steden.
- De gegevens voor de benchmark normen worden geput en verzameld uit bestaande 'ideale' voorbeelden van beleid en praktijk bij een aantal steden. Ook al hebben steden echter dezelfde basisdoelen op het gebied van integratie en ook al worden ze geconfronteerd met vergelijkbare uitdagingen, bestuurlijke instrumenten en werkculturen verschillen in veel opzichten. Daarom is het een uitdaging om een set benchmark normen te ontwikkelen die door iedere gemeente worden erkend als 'ideaal'. De **benchmark en indicatoren moeten door alle peers worden goedgekeurd**.
- Er zijn veel manieren om bestuursstructuren zodanig in te richten dat zij aan de benchmark voldoen. **De indicatoren moeten niet te dicterend zijn**, maar ruimte open laten voor steden om hun eigen manieren te ontwikkelen om uitdagingen tegemoet te treden en rekening te houden met innovatie en creativiteit.
- De peers moeten zorgen dat er **een evenwicht is tussen het formuleren van zeer specifieke indicatoren**, die misschien niet opgaan voor alle situaties, **en meer gedecontextualiseerde indicatoren**, die wel opgaan voor alle situaties, maar wellicht te abstract worden.

Stap 2: De training voor peer review teams

Een tweedaagse training voorafgaande aan de peer reviews is van groot belang voor zowel de peer review teams als de gaststeden om aspecten van de methodologie duidelijk te maken.

- De gaststeden krijgen begeleiding bij het opstellen van hun beginrapport. De peers krijgen begeleiding bij het uitvoeren van een desk review.
- De training is een goede gelegenheid voor de peers om elkaar te leren kennen en training te krijgen in het houden van interviews en leiden van workshops of discussiegroepen.
- Het oefenen van interviews in een rollenspel kan de peers de vaardigheden en het zelfvertrouwen geven die zij nodig hebben voor de peer review bezoeken.
- De trainingsessies moeten gebruikt worden om peer review teams samen te stellen en leiders te benoemen voor ieder team. De teamleiders zullen optreden als 'ambassadeurs' voor de relaties van hun team met de gaststad.

Het INTI-CITIES beginrapport

ACHTERGRONDINFORMATIE

Iedere INTI-CITIES stad heeft een evaluerend beginrapport uitgebracht, dat voorafgegaan wordt door een inleiding tot het lokale integratielandschap en een overzicht geeft van:

1. De **voornaamste kenmerken** van de gemeente (samenstelling van de bevolking, economie, etc.), inclusief aspecten die de aansturing van het integratiebeleid beïnvloeden.
2. De **rol van de gemeente** in het ontwikkelen van het publieke beleid en het leveren van alle publieke diensten. Een schematische voorstelling van de politieke, administratieve en operationele structuur van de gemeente, waarin een indicatie wordt gegeven van de wettelijke bevoegdheden en de activiteiten van afdelingen, bedrijven en partnerschappen die betrokken zijn bij het verlenen van diensten.
3. De **verdeling van verantwoordelijkheden** over de lokale, regionale en nationale bestuurslagen.
4. Het **proces van politieke besluitvorming** en het politieke evenwicht in de gemeente.
5. De **relevante strategieën, plannen en acties** die samen bijdragen aan het regisseren van het integratiebeleid, inclusief de definitie die de gemeente geeft aan 'immigranten'.
6. De **regelingen op het gebied van samenwerking** tussen belanghebbenden, bijv. werkgroepen die zich bezighouden met de aansturing van het integratiebeleid.
7. De **beschikbare budgetten voor de aansturing van integratie** om acties te implementeren, inclusief details over geld dat lokaal of regionaal is ingezameld, of afkomstig is uit nationale en EU bronnen.

Stap 3: Het beginrapport van de gaststad

Iedere gaststad richt haar beleid en praktijk in binnen potentieel zeer verschillende lokale – en nationale – parameters. Voorafgaande aan het peer review bezoek voorzien de gaststeden de peers van de contextuele informatie die ze nodig hebben om te begrijpen wat zij zien, hun verwachtingen bij te stellen en te beginnen met het doen van passende en zinvolle aanbevelingen. Gaststeden zetten ook de evaluatie in beweging door een beoordeling van zichzelf te maken.

» De gaststeden krijgen ruim voor het peer review bezoek **een format** om een beginrapport uit te brengen. Het rapport begint met 1) het geven van achtergrondinformatie alvorens 2) een eigen beoordeling van het beleid en de praktijk te geven.

» **De achtergrondinformatie die in het eerste deel van het beginrapport wordt gegeven, moet uitgebreid zijn.** De gaststeden moeten in hun overwegingen om de peers ondersteunend materiaal (beleidsdocumenten, activiteitenrapporten, etc.) te geven, mee laten wegen dat **de peers beperkte tijd hebben** om zich deze informatie eigen te maken. Er zal nog steeds veel te leren zijn over de omgeving als het review bezoek eenmaal begint.

» **In het tweede deel van het beginrapport moet de gemeente haar eigen voortgang afzetten** tegen elke indicator, waarbij zij onderscheid moet maken tussen aspiraties of ambities en echte prestaties en **open moet zijn over zwakke punten**.

» Voor iedere indicator moet de gaststad **bewijs aanvoeren en het 'hoe', 'waarom' en 'wie' uitleggen**. Het beginrapport moet de lezer duidelijk maken wie er politiek en operationeel verantwoordelijk is voor de vraagstukken die bij iedere indicator aan de orde worden gesteld – dit zal de peers helpen te beslissen met wie zij moeten spreken tijdens hun peer review bezoek.

» Ideaal gesproken moet het rapport **geschreven worden in samenwerking** met het netwerk aan actoren die met de gemeente werken om het integratiebeleid vorm te geven en de diensten te leveren, om zodoende de belanghebbenden vanaf het begin erbij te betrekken en om een compleet beeld te geven van de stand van zaken. Het rapport moet echter wel **een samenhangend verhaal vertellen**.

‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ! ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›

Om alert te zijn op eventuele vooroordelen in het rapport, moeten de peers op de hoogte zijn van de herkomst: wie was betrokken bij het opstellen van het rapport en hoe? Welke mate van politieke betrokkenheid was er?

‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ‹‹ ! ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›› ›

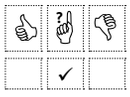
De eigen beoordeling van de stad moet ruim van tevoren verspreid worden onder de leden van het peer review team, zodat de peers de mogelijkheid hebben om zich de inhoud eigen te maken en hun desk review uit te voeren.

Stap 4: De desk review van de peers

De peers beginnen hun evaluatie op afstand, waarbij iedere peer een format gebruikt om een desk review te maken van het beginrapport van de gaststad. De peers gaan met een stofkam door het materiaal heen. De desk reviews worden opgesteld en besproken met het team vóór het peer review bezoek.
Het voorbeeld hieronder geeft in het kort weer hoe een desk review van een peer review team eruit ziet. Per indicator voeren de peers het volgende uit:

- **Het beoordelen van prestaties**. Scoort de stad onder, boven of ruim boven de benchmark, volgens het schriftelijke materiaal dat is overlegd? Of hebben de peers meer informatie nodig voordat zij een eerste overeenstemming kunnen bereiken?
- **Het ontwikkelen van hypothesen**. De peers ontwikkelen op basis van wat zij lezen een beeld van wat er leeft in de gaststad en stellen per indicator een eerste hypothese op, die gedurende het bezoek getoetst moet worden.
- **Het formuleren van vragen**. Wat moeten zij weten om een begrip te ontwikkelen van de prestaties van de stad en het geleverde materiaal uit het eerste rapport en om hun voorlopige hypothese te toetsen?
- **Bepalen wie zij willen ontmoeten**. Het beginrapport moet aan de peers duidelijk maken wie er binnen de gemeente verantwoordelijk is voor de zaken die onder een bepaalde benchmark vallen, zodat zij kunnen bepalen wie zij willen ontmoeten om de verschillende standpunten te horen.

INTI-CITIES DESK REVIEW

Verwijzing naar indicator	» Prestatie	» Hypothese	» Wat te vragen / Wie te ontmoeten
Binnengemeentelijke samenwerking: Indicator Nr. 3 *Heeft de gemeente een permanente adviescommissie voor de integratie van immigranten, waarin voldoende gekwalificeerde en representatieve personen uit de burgermaatschappij, immigrantenorganisaties en de publieke sector zitting hebben? Heeft de gemeente regelmatig overleg met de commissie?*		Op basis van de informatie gegeven in het beginrapport van de gaststad - weten we dat de stad een permanente adviescommissie heeft met 15 leden, die 4 maal per jaar bijeenkomt. - weten we niet hoe representatief of gekwalificeerd de leden zijn. - vermoeden we dat de gemeente de input van de commissie niet ten volle benut.	- Achtergrond van de commissieleden. Hoe zijn zij benoemd? - Wordt de commissie serieus genomen? Hoe vaak wordt de commissie geraadpleegd door de gemeente? - Welke adviezen zijn er recent gegeven? Welke follow-up hebben zij ontvangen van de commissie? » Te ontmoeten: *Commissievoorzit(s)ter*

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » » »

Voor een succesvolle planning moeten er voldoende interviews en workshops gehouden worden om een grondige evaluatie te kunnen maken, maar daarnaast moet er voldoende ruimte zijn voor de peers om (1) zich voor te bereiden en zich vertrouwd te maken met zowel de integratieaanpak van de stad als de nationale context waarbinnen de acties van de stad vallen; en (2) om hun bevindingen met elkaar te bespreken.

Stap 5: Peer review bezoek

Het peer review team bezoekt de gaststad om zijn evaluatie te ontwikkelen en zijn hypothesen te toetsen. Door het interviewen van gemeentepersoneel, politici, partnerorganisaties en immigrantengroepen, worden punten waarover onzekerheid bestaat onderzocht en opgehelderd door de peers en worden aanvullend materiaal en meningen verzameld, in aanvulling op datgene wat al geleverd was door de gemeente in haar eerste rapport.

- **De eerste halve dag** wordt besteed aan voorbereiding. De peers nemen hun desk review samen door en krijgen een algemene presentatie van de gaststad over haar aanpak bij de integratie van immigranten. De peers verdelen de interviews en workshops en starten met de voorbereiding hiervan.
- **De volgende twee dagen** worden besteed aan interviews en workshops. Ieder lid van het peer review team neemt vier à vijf interviews per dag af. Terwijl de interviews worden afgenomen, noteert de rest van de peers hun bevindingen.
- **De laatste halve dag** wordt besteed aan de afronding, het bepalen van de hoofdconclusies en het maken van een korte presentatie voor de stad.

INTI-CITIES TIJDSCHEMA

Tijd	Dag 1	Dag 2		Dag 3		Dag 4
09.00 - 10.00		Interview 1 JB & FC	Interview 2	Interview 15	Interview 16	Peers verzamelen en bespreken bevindingen
10.00 - 11.00		Interview 3	Interview 4	Interview 17	Interview 18	
11.00 - 12.00		Interview 5	Interview 6	Interview 19	Interview 20	
12.00 - 13.00	Peers arriveren in gaststad	Interview 7	Interview 8	Interview 21	Interview 22	Peers presenteren hoofdconclusies aan gaststad
13.00 - 14.00						
14.00 - 15.00	Peers nemen desk review samen door	Interview 9	Interview 10	Interview 23	Interview 24	Peers verlaten gaststad
15.00 - 16.00	Gelegenheid om uitleg te vragen aan gaststad	Interview 11	Interview 12	Interview 25	Interview 26	
16.00 - 17.00	Presentatie van gaststad over integratiebeleid	Interview 13	Workshop A	Interview 27	Workshop B	
17.00 - 18.00	Verdeling interviews en vragen voorbereiden	Interview 14		Interview 28		

INTI-CITIES: MATERIAAL VERZAMELEN

De indicator over Binnengemeentelijke samenwerking, zoals uiteengezet op pagina 11 zou mogelijk vragen kunnen oproepen over de achtergrond van commissieleden, de frequentie waarmee de commissie door de gemeente wordt geraadpleegd en de follow-up die de gemeente geeft aan de adviezen die door de commissie worden gegeven. De antwoorden zijn vaak niet kwantitatief en peers moeten een genuanceerde beoordeling geven. Het bewijsmateriaal uit elk interview wordt dan als volgt opgeslagen in een database:

AC/I/3 – Interview 17 – JB & FC (Voorletters van de interviewers)

Hoewel de commissie lijkt te bestaan uit voldoende gekwalificeerde en representatieve personen, wordt deze niet regelmatig geraadpleegd – de commissie is pas één maal om een mening gevraagd sinds het begin van het jaar.

Stap 6: Een evaluatie maken

De benchmark en de daarbij behorende indicatoren dienen als leidraad voor het peer review proces. Tijdens elk interview gebruiken de peers een aantal indicatoren om informatie te verzamelen die hen in staat stelt de prestaties af te wegen tegen de benchmark.

- **De indicatoren moeten het interview structureren** en vormen de basis voor de vragen van de peers.
- **Ieder vergaard 'bewijsstuk' moet gerelateerd worden aan de relevante indicator** en bewaard worden in een database of **'gegevensbank'**.
- **De peers zijn afhankelijk van deze gegevensbank om hun conclusies te trekken** over de prestaties van de stad en moeten nauwkeurig een 'audit trail' bijhouden van hun bevindingen. Aanvullende contextuele informatie moet worden aangetekend, wanneer dit relevant is.
- Het is nuttig om een **kleurencode te gebruiken voor de bevindingen**, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bewijsmateriaal dat erop wijst dat de stad aan de benchmark voldoet of deze zelfs overtreft, dat zij niet aan de benchmark voldoet of dat het materiaal niet overtuigend is.
- De peers **stellen zwakke punten vast** en proberen te **achterhalen welke hindernissen de vooruitgang belemmeren**. Zij zoeken ook naar voorbeelden van 'good practice', die kunnen worden overgebracht naar andere steden.

INTI-CITIES: RAPPORTAGE

Als de bevindingen van de peers voor indicator AC/I/3 (zie het voorbeeld hierboven/hiernaast/op de vorige pagina) bevestigd waren door twee of meer geïnterviewden, dan zouden de peers een desbetreffende aanbeveling hebben opgenomen in hun rapport aan de stad. Zij zouden dan hebben voorgesteld om de adviescommissie vaker te raadplegen en, als zij het passend hadden gevonden, zouden ze een tijdschema voor raadpleging hebben geadviseerd.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » » »

Het toepassen van benchmark indicatoren vraagt om enige flexibiliteit. In dit geval hoeft het niet eens relevant te zijn of de stad wel of niet een permanente adviescommissie heeft, zolang zij maar regelmatig representatieve personen uit de burgermaatschappij, immigrantenorganisaties en de private sector raadpleegt. Het wordt aan de peers overgelaten om te bepalen wat onder 'regelmatige' raadpleging wordt verstaan en op wat voor manier deze raadpleging plaatsvindt.

« « « « « « « « « « ! » » » » » » » » » » » »

De peers moeten een zorgvuldig onderscheid maken tussen de mening van geïnterviewden en feiten die ondersteund worden door werkelijk bewijs, waarbij zij alleen notitie moeten nemen van het laatste. Wat zij horen moeten zij toetsen aan andere beschikbare informatie, zoals het beginrapport van de gaststad.

Stap 7: Feedback

Aan het eind van het peer review bezoek, met de interviews nog vers in het geheugen, stellen de peers samen een set hoofdconclusies vast en presenteren hun voorlopige observaties aan de stad. In de weken na het bezoek werkt het team samen om de gegevensbank uit te pluizen en een uitgebreid schriftelijk rapport op te stellen voor de stad.

- **De gegevensbank biedt een uitgangspunt voor het identificeren van patronen** en sterke en zwakke punten. Bevindingen moeten alleen worden gebruikt als de informatie in twee of meer interviews bevestigd wordt.
- Het is van essentieel belang dat de **peers het eens worden over hun hoofdconclusies en deze documenteren voordat zij de gaststad verlaten**.
- In het besef dat de benchmark waartegen de steden worden afgezet een aantal extreem uitdagende normen stelt, moeten de peers trachten een evenwichtig beeld te scheppen en **opbouwende kritiek moet worden getemperd met lof,** waar dat op zijn plaats is.
- Op basis van hun ervaring en expertise **werken de peers concrete adviezen uit**, met de bedoeling om de gaststad op weg te helpen naar de benchmark.
- Om gegrond te zijn, moeten de **conclusies en aanbevelingen** van de peers **uitgewerkt en goedgekeurd zijn door alle peers**. Het schrijven van het rapport moet een collectieve inspanning zijn.

De leider van het peer review team gaat terug naar de stad om de hoofdconclusies uit het schriftelijke rapport van de peers te presenteren aan een publiek bestaande uit personeel uit alle gemeentelijke diensten, partners van de stad, belanghebbenden en pers.
De gaststad neemt de aanbevelingen van de peers in ontvangst en verplicht zich om actie te ondernemen op de meest relevante punten.

De INTI-CITIES benchmark

De INTI-CITIES benchmark

In dit deel van de publicatie worden de indicatoren beschreven, die zijn ontwikkeld voor het INTI-CITIES project om de peers te helpen bij hun evaluatie van de vier pijlers onder het integratiebeleid.

1.

ALGEMEEN BESTUUR:
gemeenten hebben een strategische en stadsbrede aanpak nodig voor de aansturing van het integratiebeleid, van planning tot evaluatie.

2.

INDIVIDUELE EMPOWERMENT VAN IMMIGRANTEN:
gemeenten moeten ernaar streven om de capaciteiten en middelen van alle burgers, inclusief immigranten, te vergroten, om goed ingelichte keuzes te maken en deze keuzes om te zetten in de gewenste acties and uitkomsten.

3.

BINNENGEMEENTELIJKE SAMENWERKING:
gemeenten moeten zodanig georganiseerd zijn, dat zij samenhangende diensten leveren aan alle burgers, inclusief immigranten. Vanuit het besef dat integratie een transversale kwestie is, moeten afdelingen in staat zijn om samen te werken in gezamenlijke projecten.

4.

WERKEN IN PARTNERSCHAP:
Gemeenten moeten partnerschappen ontwikkelen met maatschappelijke organisaties (inclusief immigranten- en zelfhulporganisaties), belangengroepen en de private sector. Deze partnerschappen moeten ondersteund worden met goede administratieve regelingen.

De INTI-CITIES benchmark werd ontwikkeld als een onderzoeksinstrument, dat een basis biedt voor het onderzoeken van het beleid en de praktijk van de steden op het gebied van integratie, en niet als hét te propageren of onderschrijven integratiemodel. Het maakt gebruik van allerlei bronnen, zoals reeds uitgevoerde benchmarking projecten, beleidsgericht onderzoek en bestaande handvesten en normen.

Er werd een set indicatoren ontworpen om de peers in staat te stellen de vorderingen van de stad af te zetten tegen de benchmark normen voor iedere pijler onder het integratiebeleid. Tijdens de peer reviews hebben de peers door interviews te houden en gemeentelijke documenten te raadplegen informatie verzameld om de prestaties te beoordelen ten opzichte van de indicatoren. Wij noemen als voorbeeld de eerste indicator ‘Algemeen Bestuur – Ambitie’:

> ‘De gemeente voert een strategisch plan in voor de integratie van migranten, dat gebaseerd is op een beoordeling van de behoeften en dient als een blauwdruk voor beleidsmaatregelen.’

Mogelijk hebben de peers ervoor gekozen om het gemeenteraadslid te interviewen dat verantwoordelijk is voor de integratie van immigranten, evenals de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van het Strategische Plan. Zij hebben waarschijnlijk ook het plan zelf geraadpleegd.

De indicatoren werden zo opgesteld dat zij de vijf waarden onderzoeken die dwars door alle pijlers heen lopen: Ambitie, Leiderschap, Middelen, Implementatie en Evaluatie. Zij werden opgesteld en vervolgens besproken door de peers bij de start van het project. De peer review bezoeken fungeerden als een ‘proefterrein’ voor de indicatoren, die vervolgens werden aangepast in het licht van de toepassing in de praktijk en rekening houdend met de opmerkingen gemaakt door gaststeden en peer-reviewers. De aangepaste set indicatoren is op de volgende pagina weergegeven.

ALGEMEEN BESTUUR:
gemeenten hebben een strategische en stadsbrede aanpak nodig voor de aansturing van het integratiebeleid, van planning tot evaluatie.

Algemeen Bestuur: Ambitie
1 De gemeente voert een strategisch plan in voor de integratie van immigranten, dat gebaseerd is op een beoordeling van de behoeften en dient als een blauwdruk voor beleidsmaatregelen.
2 De strategie wordt in alle relevante beleidssectoren en in alle fases van het beleidsontwikkelingsproces geïntegreerd.
3 Er wordt een ambtenaar benoemd als integratie-aanspreekpunt ('Coördinator Integratie'), die de Interdepartementale Integratiecommissie leidt.
4 De Coördinator Integratie zorgt ervoor dat de 'mainstreaming' van de integratie van immigranten in het beleidswerk van de gemeente wordt bevorderd en gegarandeerd.
5 De gemeente past een strategie toe om met regionale, nationale en Europese bestuursniveaus samen te werken.
6 De gemeente verzamelt specifieke gegevens over immigrantengroepen, inclusief vestigingspatronen.

Algemeen Bestuur: Leiderschap
1 Politieke leiders van de gemeente hebben in het openbaar de toezegging gedaan dat de integratie van immigranten een hoofdprioriteit is voor middelen en actie.
2 Alle politieke partijen zetten zich in voor de principes van de integratie van immigranten en voor het strategische plan dat door de gemeente in deze regio ten uitvoer wordt gebracht. Deze belofte gaat verder dan één enkele mandaatsperiode.
3 Leiders van de gemeente leggen nadruk op de bijdrage van immigranten aan de stad en aan de gemeenschap en tonen waardering voor de vrijwilligersinzet en initiatieven van maatschappelijke organisaties, immigrantenorganisaties en individuele immigranten.

Algemeen Bestuur: Middelen
1 De gemeente maakt financiële, personele en andere middelen vrij voor haar activiteiten op het gebied van integratie en om haar doelstellingen te bereiken.
2 De gemeente heeft een beleid van positieve actie met betrekking tot personeelswerving, zodanig dat de diversiteit van haar personeelsbestand versterkt wordt.
3 De gemeente neemt interculturele onderwerpen en gezichtspunten van immigranten op in relevante personeelsopleidingen.
4 De gemeente heeft een beleid van positieve actie met betrekking tot openbare aanbesteding, zodanig dat de diversiteit onder haar aannemers en leveranciers ('supplier diversity') versterkt wordt.
5 De gemeente zorgt voor voldoende fondsen, inclusief passende training, voor immigrantenorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Algemeen Bestuur: Implementatie
1 De gemeente heeft een permanente interdepartementale commissie voor de integratie van immigranten, met ervaren politici onder haar leden, ervaren personeel en voldoende middelen.
2 Iedere afdeling binnen de gemeente heeft een contactpersoon benoemd, die verantwoordelijk is voor het in goede banen leiden van de bijdrage van de afdeling aan het strategische plan en het bewaken van de successen en mislukkingen bij de integratie van immigranten.
3 De gemeente heeft een permanente adviescommissie voor de integratie van immigranten, waarin voldoende gekwalificeerde en representatieve personen uit de burgermaatschappij, immigrantenorganisaties en de private sector zitting hebben. De gemeente heeft regelmatig overleg met de commissie.
4 De gemeente zorgt dat haar diensten en geboden kansen (of die van externe instellingen waaraan taken zijn uitbesteed) gericht zijn op de behoeften van haar verschillende bevolkingsgroepen en dat deze het integratieproces van immigranten en hun mogelijkheden tot volledige participatie versterken.

Algemeen Bestuur: Evaluatie
1 De gemeente voert regelmatig een evaluatie uit van de behaalde resultaten van haar beleid op het gebied van de integratie van immigranten en van de praktijk (met inbegrip van de strategische en implementatie-aspecten) en brengt alle relevante belanghebbenden hiervan op de hoogte.
2 De gemeente brengt regelmatig verslag uit aan het publiek over de resultaten van haar beleid op het gebied van de integratie van immigranten.
3 De gemeente beschikt over en die de mate van succes meten zowel bij processen als resultaten en beoordeelt deze en regelmatig.
4 De gemeente begrijpt waarom beleid niet werkt en verplicht zich om beleid en praktijken die niet werken te veranderen.
5 De gemeente gebruikt de uitkomsten van evaluaties (goede en slechte praktijken, belangrijke succesfactoren, etc.) in het proces van beleidsplanning.
6 De gemeente staat open voor evaluatie van derden.

INDIVIDUELE EMPOWERMENT VAN IMMIGRANTEN:
gemeenten moeten ernaar streven om de capaciteiten en middelen van alle burgers, inclusief immigranten, te vergroten, om goed ingelichte keuzes te maken en deze keuzes om te zetten in de gewenste acties and uitkomsten.

Individuele empowerment: Ambitie
1 Het strategische plan van de gemeente voor de integratie van immigranten wordt opgesteld in overleg met immigranten en immigrantenorganisaties en hun meningen worden in het document weergegeven.
2 Burgers (ook immigranten) zijn op de hoogte van de visie en het beleid van de gemeente op het gebied van integratie.

Individuele empowerment: Leiderschap
1 Het gemeentebestuur en de gemeenteraadsleden hebben regelmatig overleg met immigranten, immigrantenorganisaties en maatschappelijke organisaties.

Individuele empowerment: Middelen
1 Het personeelsbestand van de gemeente is divers en weerspiegelt de samenstelling van de inwoners van de stad.
2 De inkooppraktijk van de gemeente is gevarieerd en weerspiegelt de samenstelling van het leveranciersbestand van de stad.
3 Personeel werkzaam bij de gemeente en bij de implementerende organisaties toont besef van en begrip voor interculturaliteit

Individuele empowerment: Implementatie
1 Immigranten en immigrantenorganisaties leveren een actieve bijdrage aan de bijeenkomsten en activiteiten van de permanente adviescommissie voor integratie.
2 Wanneer zij gebruik maken van algemene diensten geboden door de gemeente en/of haar partners, kunnen individuele immigranten zich ook in hun eigen taal uitdrukken met behulp van een tolk, als dat nodig is.
3 Wanneer zich een conflict voordoet bij het gebruik maken van algemene diensten geboden door de gemeente of haar partners (bijv. werkgelegenheid, huisvesting e.d.) kunnen immigranten de hulp inroepen van een onafhankelijke bemiddelaar (mogelijk ook met een immigrantenachtergrond) die goed op de hoogte is van de rechten, verplichtingen, praktijken en gewoonten van het gastland.
4 Immigranten nemen deel aan de taalcursussen die de gemeente of haar partners aanbieden en behalen een bijbehorend certificaat, voorzover van toepassing.
5 Immigranten maken gebruik van de mogelijkheden die de gemeente of haar partners bieden om vaardigheden en kennis te verkrijgen met betrekking tot vrijwillige activiteiten en politieke participatie, bijv. als lid van een schoolraad of als bijzitter bij verkiezingen.
6 Immigranten maken gebruik van de mogelijkheden die de gemeente of haar partners bieden om vaardigheden en kennis te verkrijgen met betrekking tot werkgelegenheid en een-leven-lang-leren, zoals vaardigheden op het gebied van IT en communicatie, vreemde talen, zelfstandig ondernemerschap, etc.

Individuele empowerment: Evaluatie
1 Er wordt een onderzoek ingesteld naar klanttevredenheid, gevolgd door een evaluatie, bedoeld om het perspectief van immigranten te begrijpen en weer te geven.
2 De uitkomsten van de evaluatie worden gebruikt om beleid en praktijk aan te passen.

BINNENGEMEENTELIJKE SAMENWERKING:
gemeenten moeten zodanig georganiseerd zijn, dat zij samenhangende diensten leveren aan alle burgers, inclusief immigranten. Vanuit het besef dat integratie een transversale kwestie is, moeten afdelingen in staat zijn om samen te werken in gezamenlijke projecten.

Binnengemeentelijke samenwerking: Ambitie
1 Het jaarlijkse strategische plan voor integratie van de gemeente wordt opgesteld in overleg met en input van alle relevante afdelingen en bedrijven.
2 De gemeente begrijpt hoe haar eigen bedrijven, afdelingen, diensten en activiteiten kunnen bijdragen aan het behalen van haar doelen en doelstellingen op het gebied van integratie.
3 Er is een open en volwassen benadering van het delen en combineren van middelen tussen afdelingen van de gemeente.
4 De gestructureerde dialoog die door de gemeente is opgezet met regionale, nationale en Europese bestuursniveaus maakt het mogelijk om de invloed van maatregelen te anticiperen en beoordelen.
5 Door haar activiteiten kan de gemeente met succes invloed uitoefenen op het integratiebeleid op nationaal en Europees niveau.

Binnengemeentelijke samenwerking: Leiderschap

1 Het gemeentebestuur en de gemeenteraadsleden geven passende politieke steun aan de permanente interdepartementale commissie integratie.

Binnengemeentelijke samenwerking: Middelen

1 Iedere afdeling en ieder bedrijf heeft de noodzakelijke middelen om de geplande bijdrage aan het strategische plan uit te voeren.
2 De personele en financiële middelen van de permanente interdepartementale commissie integratie van immigranten zijn voldoende om de geplande bijdrage aan het strategische plan uit te voeren.
3 De interdepartementale commissie heeft baat bij de regelmatige uitwisseling van kennis en praktijk met tegenhangers in andere binnenlandse en Europese steden.

Binnengemeentelijke samenwerking: Implementatie

1 Interdepartementaal werk op het gebied van integratie van immigranten is kosteneffectief bij het bereiken van de doelstellingen in het strategische plan.
2 Interdepartementaal werk op het gebied van integratie van immigranten maakt efficiënt gebruik van middelen bij het bereiken van de doelstellingen van het strategische plan.

Binnengemeentelijke Samenwerking: Evaluatie

1 De interdepartementale commissie voert een ex ante evaluatie uit van het voorgenomen beleid op alle gebieden en intervenieert bij de betrokken afdelingen als voorstellen bezorgdheid oproepen met betrekking tot integratie van immigranten (gelijkheidsbeoordeling integratie immigranten/impactbeoordeling integratie immigranten).
2 Het werk van de interdepartementale commissie integratie en dat van het aanspreekpunt integratie binnen iedere afdeling van de stad wordt onderworpen aan een periodieke evaluatie door de gemeente overeenkomstig haar evaluatiebeleid.

WERKEN IN PARTNERSCHAP:

Gemeenten moeten partnerschappen ontwikkelen met maatschappelijke organisaties (inclusief immigranten- en zelfhulporganisaties), belangengroepen en de private sector. Deze partnerschappen moeten ondersteund worden met goede administratieve regelingen.

Werken in partnerschap: Ambitie

1 De gemeente beschouwt integratie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid en ziet het opbouwen van partnerschappen eerder als regel dan als uitzondering als het gaat om het ontwikkelen van acties en initiatieven op het gebied van integratie.
2 Projecten op basis van partnerschap worden uitgesplitst in SMART (**s**pecific-specifiek, **m**easurable-meetbaar, **a**chievable-bereikbaar, **r**esourced-gefinancierd en **t**imed-op juiste moment) doelen, die op de korte, middellange en lange termijn opgeleverd kunnen worden.

Werken in partnerschap: Leiderschap

1 De gemeente levert duidelijk leiderschap in het proces om tot een partnerschap te komen, gebaseerd op een door alle partners gedeeld begrip van de belangen van alle lagen van de bevolking.
2 Het bestuur van de gemeente neemt haar verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat goede afspraken worden gemaakt over partnerschap en dat ambities verwezenlijkt worden.

Werken in partnerschap: Middelen

1 Het gemeentepersoneel is goed opgeleid om te werken in partnerschap met andere organisaties, inclusief organisaties in de private sector, maatschappelijke organisaties en immigrantenorganisaties.
2 Voldoende financiële en personele middelen zijn toegewezen om een effectieve samenwerking als partners veilig te stellen.
3 De partners van de gemeente maken optimaal gebruik van de taalkundige en culturele deskundigheid van hun personeel bij het leveren van diensten aan burgers.
4 De Integratie Coördinator vormt een expertise pool op het gebied van integratie en wordt veelvuldig en regelmatig geraadpleegd door relevante partners.
5 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met lokale onderzoeksinstellingen, die haar beleidsvorming direct ondersteunt met kennis en aanvullend is voor de gegevens die intern verzameld worden door de gemeente.

Werken in partnerschap: Implementatie

1 Organisaties uit de private sector, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en immigrantenorganisaties wonen regelmatig de bijeenkomsten van de door de gemeente ingestelde permanente adviescommissie integratie bij en leveren hieraan een actieve bijdrage.
2 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met lokale onderwijsinstellingen, maatschappelijke organisaties en immigrantenorganisaties voor het leveren van leermogelijkheden met betrekking tot de taal, geschiedenis en cultuur van de gastgemeenschap en –stad.
3 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met lokale sociale partners (vakbonden en werknemersorganisaties, maar ook ondernemersverenigingen voor immigranten), lokale onderwijsinstellingen, immigrantenorganisaties en andere relevante lokale deelnemers voor het leveren van leermogelijkheden met betrekking tot economische participatie en een-leven-lang-leren, zoals vaardigheden en kennis op het gebied van IT, communicatie of zelfstandig ondernemerschap.
4 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met lokale onderwijsinstellingen, lokale maatschappelijke organisaties en immigrantenorganisaties voor het leveren van leermogelijkheden met betrekking tot vrijwilligersactiviteiten en politieke participatie, zoals bijvoorbeeld zitting hebben in een schoolraad.
5 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met immigrantenorganisaties en maatschappelijke organisaties met het doel geselecteerde inwoners met een immigrantenachtergrond aan te stellen als conflictbemiddelaar en hen een geschikte opleiding te geven.
6 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met godsdienstige gemeenschappen, maatschappelijke organisaties en immigrantenorganisaties met het doel kansen te creëren voor een inter-religieuze dialoog, zoals oecumenische groepen.
7 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met maatschappelijke organisaties, immigrantenorganisaties en groepen van lokale burgers met het doel kansen te creëren voor een interculturele dialoog, zoals kooklessen, muziekfestivals en andere evenementen waar immigrantengroepen hun culturele erfgoed onder de aandacht kunnen brengen en omgaan met lokale burgers die geen immigrantenachtergrond hebben.
8 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met de juiste partners voor het bedenken en implementeren van gezamenlijke communicatie- en bewustzijnsverhogende initiatieven om te zorgen dat alle burgers, inclusief immigranten, goed geïnformeerd zijn over diensten, projecten en activiteiten die verband houden met integratie.
9 De gemeente heeft een houdbare en effectieve partnerschap ingesteld met maatschappelijke en immigrantenorganisaties voor het uitoefenen van activiteiten die verdraagzaamheid bevorderen en racisme bestrijden.

Werken in partnerschap: Evaluatie

1 Alle partnerschappen tussen de gemeente en externe organisaties worden onderworpen aan een periodieke evaluatie door de gemeente en/of onafhankelijke organisaties.
2 De gemeente evalueert de voortdurende representativiteit van immigrantenorganisaties waarmee zij een partnerschap is aangegaan, teneinde de kwaliteitsnormen te garanderen en vertrouwen op te bouwen.
3 Als onderdeel van de evaluatie zijn prestatie management systemen aanwezig die duidelijk maken welke verantwoordelijkheden de verschillende partijen in het partnerschap hebben bij het leveren van de programma's en die de vorderingen laten zien ten opzichte van de doelen.
4 De gemeente en haar partners beoordelen, individueel en samen, de prestaties binnen een cultuur van open debat en constructieve uitdaging, met de bedoeling de uitkomsten voor alle burgers te verbeteren.

Een onderzoek naar de organisatie van het integratiebeleid

In dit deel worden de bevindingen besproken met betrekking tot acht kernaspecten van het integratiebeleid in steden die onderzocht zijn in het kader van het INTI-CITIES project. Het beleid en de praktijken op het gebied van integratie in de zes steden werden vergeleken met de benchmark-indicatoren die in Deel B uiteengezet werden.
Ieder deel begint met een korte samenvatting en beschrijving van de benchmarknormen, vervolgens worden enkele uitdagingen belicht die de peers zijn tegengekomen en tenslotte worden ideeën voor verbetering gepresenteerd: adviezen gegeven door de peers.
In dit deel wordt ook een selectie gepresenteerd van de 'good practices' die de zes steden hebben toegepast om te beantwoorden aan de uitdagingen en kansen geboden door immigratie en integratie.

C

1 Behoefteonderzoek en het verzamelen van gegevens

Bijgewerkte gegevens over migrantengemeenschappen en vestigingspatronen – evenals voorspellingen voor toekomstige patronen – helpen gemeenten om de doelgroepen of begunstigden van hun beleid beter te begrijpen en hun aanpak aan te passen aan de behoeften die geleidelijk ontstaan en daarmee de noodzakelijke flexibiliteit in te bouwen in hun bestuurlijke aanpak. Strategische plannen op het gebied van integratie kunnen meer vorm krijgen door gericht onderzoek en behoeftenevaluaties, die in samenwerking met onderzoeksinstellingen worden uitgevoerd

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Snel veranderende migratiepatronen

Bevolkingsstromen veranderen voortdurend en zijn moeilijk te voorspellen, waardoor het moeilijk is voor de gemeente om inzicht te ontwikkelen in de behoeften van sommige groepen, een stevig contact met hen op te bouwen en hun beleid dienovereenkomstig aan te passen. In sommige steden is het bevolkingsverloop aanzienlijk in wijken waar verhoudingsgewijs veel mensen met een immigrantenachtergrond wonen. In deze wijken verblijven veel nieuwkomers die, zodra ze hier wonen, weer verder trekken naar andere delen van de stad. De instabiliteit van de bevolking betekent een uitdaging voor het integratiewerk.

Regelingen treffen voor structurele behoefteonderzoeken

De steden hebben wellicht niet de capaciteit om regelingen te treffen voor formele, regelmatige behoefteonderzoeken in alle sectoren. Het gevaar bestaat dat strategische plannen niet gevoed worden door een inzicht in de behoeften en dat verouderde onderzoeken worden gebruikt als basis voor de uitwerking van het beleid.

Coördinatie van informatiestromen

De steden hebben soms moeite met het coördineren van informatiestromen. Afdelingen die zelfstandig informatie verzamelen en analyseren zouden voordeel kunnen halen uit coördinatie om informatie samen te voegen. Als er één centrale gemeentelijke dienst is die het verzamelen van gedetailleerde statistieken over migrantengemeenschappen coördineert, is het soms moeilijk om resultaten te communiceren naar de andere relevante diensten en om hen duidelijk te maken wat de toegevoegde waarde kan zijn voor hun werk.

ADVIEZEN

» De steden verzamelen de gegevens over migrantengemeenschappen uit allerlei bestaande bronnen: bevolkingsregisters, gegevens over ontvangers van sociale uitkeringen, plaatselijke belastingkantoren, etc. **Langdurige en houdbare partnerschappen met onderzoeksinstituten, universiteiten, landelijke statistische bureaus en immigrantenorganisaties** kunnen worden aangegaan om de instrumenten te ontwikkelen voor het volgen en evalueren van de behoeften en vervolgens veranderingen op te nemen in de beleidsplannen van de gemeente.

Gerichte behoeftenevaluaties: Genua

Er is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen de stad Genua en de Universiteit van Genua om de gemeente te voorzien van bijgewerkte informatie over de veranderende behoeften van immigranten. Een ander onderzoeksinstituut voorziet de gemeente van aanvullende informatie over migrantengemeenschappen in Genua (ruimtelijke segregatie, huisvestingsbehoeften, etc.).

Het verzamelen van gegevens: Helsinki

Op basis van de gegevens uit haar cliëntenbestanden levert de Sociale Dienst van de stad Helsinki uitgebreide, jaarlijkse statistieken over haar cliënten en diensten. Deze gegevens worden standaard doorgegeven aan de Stedelijke Statistische Dienst. De samenwerking tussen de diensten is flexibel en als er behoefte bestaat aan specifieke gegevens neemt de Statistische Dienst contact op met de betreffende dienst. De jaarlijks door de Afdeling Statistiek van de Sociale Dienst geleverde statistiek over sociale uitkeringen bevat relatief weinig informatie over cliënten met verschillende taalachtergronden. Daarom ontwikkelde de Afdeling Statistiek van de Sociale Dienst een mechanisme voor het verzamelen van meer uitgebreide statistische gegevens op dit gebied met hulp van een researcher van de Stedelijke Statistische Dienst.

» Het vormen van **netwerken van 'contactpersonen in de gemeenschap'** betekent het opleiden en autoriseren van plaatselijke bewoners die een goed inzicht hebben in een bepaalde groep. Deze 'community researchers' kunnen hun kennis en netwerken gebruiken om het verzamelen en interpreteren van gegevens op verschillende gebieden (racisme en discriminatie, veiligheid, etc.) te vergemakkelijken.

» Het is een **veeleisende taak om het verzamelen van gegevens in één centrale gemeentelijke dienst te coördineren en deze vervolgens op een gebruiksvriendelijke manier door te geven aan degenen die er voordeel uit kunnen halen**. Soepele communicatiekanalen zijn essentieel om de informatiestromen tussen de informatie verzamelende afdeling en andere afdelingen, gemeentelijke bedrijven, dienstverleners en maatschappelijke organisaties, waaronder immigranten- en zelfhulporganisaties, te vergemakkelijken.

Hoewel iedere stad op haar eigen manier vorm geeft aan het integratievraagstuk, hebben de meeste steden een meerjarig strategisch plan opgesteld, waarin min of meer specifieke doelstellingen worden bepaald voor werk op het gebied van de integratie van immigranten. In sommige gevallen is er een lange termijn strategisch document dat een algemene en vrij abstracte visie voor de stad beschrijft en dat wordt aangevuld met actieplannen waarin doelstellingen worden bepaald voor de middellange of korte termijn, die afdelingsspecifiek kunnen zijn.

In Malmö, Helsinki en Düsseldorf bestaan strategische plannen om de integratie van immigranten specifiek aan te pakken. Er zijn plannen die al een aantal jaren operationeel zijn en steeds worden aangepast om te reageren op nieuwe situaties en om nieuwe ideeën over de aanpak van de problemen weer te geven. **In Genua** wordt een klein onderdeel van het 'Sociale Plan' van de stad gewijd aan maatregelen om de integratie van immigranten te bevorderen.

Ondertussen heeft Rotterdam haar aanpak van integratie in de laatste jaren aanmerkelijk veranderd, waarbij een specifiek beleid voor de integratie van immigranten werd ingeruild voor één 'integraal' beleid voor alle burgers, dat het idee van één collectieve stedelijke gemeenschap voorstaat. **Zowel in Rotterdam als in Lyon** wordt deze benadering gekozen om de versplintering van gemeenschappen op etnische gronden tegen te gaan.

Lyon heeft niet zozeer een 'integratiebeleid'. In plaats daarvan richt haar beleid zich op gelijke kansen en de strijd tegen discriminatie. Het strategische plan voor de integratie van immigranten is opgenomen in een meerjarenplan. In het plan geeft de stad blijk van haar commitment aan integratie en legt hiervoor verantwoording af. Het biedt een kader voor initiatieven op het gebied van integratie en kan ook min of meer specifieke doelen stellen.

2 Werken aan integratie binnen de gemeente

De steden erkennen dat integratie een transversale kwestie is, die inbreng en medewerking vraagt van een breed scala van beleidssectoren. Het beleid wordt samen met de relevante gemeentelijke diensten en bedrijven ontwikkeld, geïmplementeerd en geëvalueerd om een gemeenschappelijk gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid voor integratie te kweken en om te komen tot een holistische benadering van de uitdagingen die het met zich meebrengt. Bestuurlijke en ambtelijke structuren worden op allerlei manieren georganiseerd, teneinde de integratie te ondersteunen en mainstreaming te bevorderen. Integratie wordt bijvoorbeeld ondergebracht bij een gemeenteraadslid of wethouder die een duidelijke politieke verantwoordelijkheid heeft voor de zaak; een hooggeplaatste ambtenaar van de gemeente wordt benoemd als aanspreekpunt integratie en fungeert als het administratieve hoofd van het integratiebeleid; hij/zij leidt een interdepartementale commissie voor integratie, die bestaat uit de hoofden van de relevante diensten (werkgelegenheid en sociale zaken, scholing, cultuur, gezondheid, etc.) en draagt verantwoordelijkheid voor het toezicht op de implementatie van het gemeentelijke integratiebeleid.

Luistercommissies: Genua
De stad Genua heeft haar Stedelijke Sociale Plan (Piano Regulatore Sociale) opgesteld met behulp van 'luistercommissies', waarbij meer dan 110 interviews werden gehouden met gemeentepersoneel, gemeentedirecteuren, gemeenteraadsleden en externe belanghebbenden.

'Lump sum' toewijzingen voor de ondersteuning van samenwerking tussen wijken: Malmö

Ieder jaar reserveert de stad Malmö geld voor stadswijken om gezamenlijke projecten te kunnen implementeren en nieuwe vormen van samenwerking te kunnen ontwikkelen, zonder te hoeven wachten tot het begin van het nieuwe boekjaar. Wijken moeten aantonen hoe de activiteit kan profiteren van samenwerking tussen wijken. Er bestaat bijvoorbeeld een aantal initiatieven om jonge immigranten te steunen bij de toegang tot opleiding en werk. Omdat zij weten dat zij kunnen profiteren van 'lump sum' toewijzingen, zijn veel van deze projecten, die dezelfde ambities en doelgroepen hebben, aangemoedigd om samen te werken.

Transversale commissie: Helsinki

De stad Helsinki heeft een Immigratie en Integratie Coördinatie Groep, die bestaat uit de hoofden van de belangrijkste diensten, of hun benoemde vertegenwoordigers, om ervoor te zorgen dat de stad handelt volgens de gemeenschappelijke strategische standpunten bij specifieke kwesties met betrekking tot immigratiezaken. De leden waren behulpzaam bij het coördineren van de input van hun dienst in het Strategische Plan voor Immigratie en Integratie van de stad.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Het structureren van het overleg met andere diensten

De meeste steden leggen de verantwoordelijkheid voor het maken van het integratiebeleid en de integratieplannen bij een specifieke afdeling voor integratie of iets dergelijks, met weinig mogelijkheden voor gestructureerd overleg met andere diensten. Als gevolg hiervan zijn andere ambtelijke afdelingen geneigd om het integratiebeleid te zien als iets dat buiten hun opdracht valt.

De mainstreaming van integratie

Gemeenten hebben te maken met problemen bij de mainstreaming van integratie in het werk van alle relevante diensten. Aangezien er legio punten zijn die strijden om voorrang op de agenda's van de diensten, is het van het grootste belang om het bewustzijn te vergroten: medewerkers die aan verschillende beleidsportefeuilles werken moeten begrijpen welke rol hun werk kan spelen bij het bereiken van de integratiedoelen en moeten concrete doelstellingen opnemen in hun plannen.

Flexibiliteit voor diensten om middelen te combineren

Financiële mechanismen binnen stadsbesturen dragen vaak niet bij tot interdepartementale samenwerking bij integratieprojecten. Als er al mechanismen bestaan om middelen te delen voor gezamenlijke diensten of projecten, dan zijn deze nog tamelijk omslachtig en de administratieve last en het extra werk dat vereist is van de betreffende diensten vragen veel inzet en doorzettingsvermogen.

ADVIEZEN

- **Sterk en zichtbaar leiderschap** van de gemeenteraadsleden is belangrijk bij het ontwikkelen van een samenhangende benadering van integratie over de verschillende diensten.
- Eén manier om een gevoel van eigenaarschap te stimuleren voor strategische integratieplannen bij relevante diensten is om een **transversale redactiecommissie** op te richten, bestaande uit de hoofden van de relevante diensten. Deze commissie zorgt ervoor dat de bijdrage van iedere dienst aan het plan wordt bevestigd en dat de in het plan beschreven doelstellingen en maatregelen goed worden gecommuniceerd naar de medewerkers.
- Gemeenten moeten stappen nemen om **ervoor te zorgen dat de diensten weten wat ze moeten doen, met welke middelen en met welke doelstellingen**. Dit moet duidelijk beschreven worden in strategische plannen of actieplannen en gevolgd worden door een regelmatig contact tussen de diensten.

In Helsinki staat het integratiewerk onder leiding van een nieuw gevormde Immigratie Divisie, die onderdeel uitmaakt van de Personeelsafdeling van de gemeente. **In Malmö,** waar de integratie van immigranten vooral gericht is op het bevorderen van economische participatie, is de integratieportefeuille in handen van de Divisie voor Integratie en Werkgelegenheid.

In Düsseldorf is binnen de afdeling voor Sociale Zaken en Integratie een klein Bureau voor Integratie ondergebracht, dat het integratiewerk van andere afdelingen en externe partners coördineert. De 'Missie van Gelijkheid' van **Lyon** heeft een vergelijkbare coördinerende rol. Het is verbonden aan het regionale Directoraat Ontwikkeling, een 'transversale afdeling'. Het werk van deze dienst richt zich op de bestrijding van discriminatie en de bevordering van gelijke kansen.

In Rotterdam is één van de wethouders specifiek verantwoordelijk voor integratie, maar de gemeente heeft ervoor gekozen om integratie te mainstreamen in het werk van andere afdelingen. Er is geen specifieke Afdeling Integratie.

Evenzo is in **Genua** geen specifieke afdeling voor integratie, terwijl er wel een wethouder verantwoordelijk is voor immigratie. In plaats daarvan is integratiewerk één aspect van de Afdeling voor sociaal werk en burgers

» Diensten kunnen worden aangemoedigd om samen te werken door middel van een financiële **stimulans, speciale financiële toewijzingen** kunnen bijvoorbeeld worden gereserveerd specifiek voor projecten over verschillende diensten.

Inwonersenquête: Lyon
In het kader van de Contrat Urbain de Cohésion Sociale – een raamcontract waarin de verschillende bestuurslagen verenigd worden (staat, regio en gemeente) op het gebied van stedelijk en sociaal beleid in achterstandswijken – voert de stad Lyon een jaarlijkse enquête uit om de meningen van inwoners te verzamelen over de diensten die zij ontvangen. De uitkomsten van de enquête worden gedeeld met het publiek en gebruikt om beleid en diensten aan te passen en te veranderen.

Het ontwikkelen van indicatoren: Lyon
Met haar bijdrage aan het netwerk Inter-Réseaux du Développement Social Urbain werkt de stad Lyon aan de ontwikkeling van een landelijke set indicatoren voor anti-discriminatiewerk op lokaal niveau.

3 Stellen van doelen, toewijzen van middelen en evaluatie

Er worden duidelijke en meetbare doelen beschreven in de integratieplannen om gemeenten verantwoordelijk te houden en om de voortgang te meten. Om haar ambities op het gebied van integratie te vervullen, ondersteunt de gemeente haar strategie met de nodige – personele en financiële – middelen binnen de integratieafdeling, en, vanuit het besef dat integratie transversaal is, binnen andere afdelingen in de gemeente. De steden erkennen de mogelijkheden om te leren en hun diensten te verbeteren en voeren systematische en uitgebreide evaluaties uit van gemeentelijk beleid, praktijken en partnerschappen.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Gegevens om de vorderingen af te zetten tegen de doelen
Doelen kunnen alleen worden gesteld als er indicatoren zijn om te beoordelen of aan de normen die zij beschrijven wordt voldaan of niet. Op dezelfde manier kunnen indicatoren alleen worden opgesteld als de gemeenten en hun partners ervoor zorgen dat er informatie beschikbaar is of beschikbaar kan komen om een evaluatie te maken ten opzichte van de indicator.

Inzicht in de benodigde middelen
De gemeenten moeten een duidelijk overzicht hebben van de middelen die worden besteed en zij moeten inzicht hebben in de middelen die de diensten nog nodig hebben om de doelen op het gebied van integratie te bereiken, zodat de toewijzingen aangepast kunnen worden ter ondersteuning van de ambities. Het komt vaak voor dat gemeenten er vanuit gaan dat de zorg voor integratie gemainstreamed is in het werk van alle diensten, terwijl er geen specifiek budget is voor integratiewerk.

Opvattingen over evaluatie
Evaluatie wordt vaak gezien als een ‘toevoeging’, een bureaucratisch vereiste waardoor de gemeente wordt bedolven onder papierwerk. Evaluaties kunnen inderdaad omslachtig en tijdrovend zijn, als zij niet zijn ontwikkeld als een integraal deel van de beleidscyclus die past binnen een voortdurend leerproces. Evaluatiemechanismen moeten gebruiksvriendelijk en nuttig zijn.

Incidentele evaluatie
De meest gebruikelijke manier om de kwaliteit en effectiviteit van frontlijndiensten te evalueren is met behulp van klanttevredenheidsonderzoeken. Hiervan zijn uitstekende voorbeelden in de steden te noemen, maar zij zijn verspreid en vertonen een gebrek aan een systematische benadering van de evaluatie van frontlijndiensten.

ADVIEZEN

» **Doelen moeten realistisch en bereikbaar zijn**. Gemeenten moeten doelen vaststellen in overleg met de actoren die de beleidsmaatregel gaan implementeren en een grondige kennis hebben van de situatie in de praktijk.

» **'Objectieve' of 'harde' indicatoren**, die vaak statistisch of juridisch van aard zijn, kunnen de meer abstracte elementen van de integratie van een immigrant niet goed meten. Deze indicatoren kunnen **aangevuld worden met enquêtes, groepsgesprekken en interviews** met immigranten.

» **Wees systematisch in het gebruik van klanttevredenheidsonderzoeken en pas ze, indien nodig, aan aan de doelgroep door ze te vertalen.** Het gebruik van klanttevredenheidsonderzoeken zou uitgebreid kunnen worden naar alle frontlijndiensten, ook de diensten die in de eerste plaats voor immigranten zijn ontwikkeld (taalcursussen, beroepstrainingen, etc.) **'Situation testing' of 'mystery shopping'** is een andere manier om inzicht te krijgen in de manier waarop de gemeente wordt ervaren door immigranten.

» Wanneer zij **benchmarking toepassen samen met andere gemeenten en met tegenhangers op nationaal en Europees niveau**, kunnen gemeenten indicatoren ontwikkelen teneinde hun prestaties te meten en de normen op het gebied van de integratie van immigranten te verhogen. Zodra 'good practices' zijn geïdentificeerd, hebben vooraanstaande gemeenten, nationale verbanden van steden en ministeries een belangrijke rol te spelen in het delen van practices.

» **Er moeten prestatie management systemen worden ontwikkeld in overleg met partners en de prestaties moeten gezamenlijk worden geëvalueerd.** Het is belangrijk dat partnerorganisaties een duidelijk inzicht hebben in hun prestaties en in de mogelijkheden voor vooruitgang die de gemeente ziet.

4 Zorgen voor leiderschap en opbouwen van publieke steun

Door sterk en duidelijk leiderschap van de gekozen leden van de gemeente wordt het integratiewerk in de goede richting geleid, de mainstreaming ondersteund en de publieke steun vergroot. De leiders moeten duidelijk stellen, zowel binnen de gemeente als tegenover het algemene publiek, dat zij van integratie een prioriteit maken. De steden erkennen het belang van het verkrijgen van publieke steun voor hun integratiebeleid en voeren specifieke maatregelen in op dat gebied. Publieke steun kan worden verkregen door een open en transparante communicatie, waarbij de nadruk wordt gelegd op de bijdrage van immigranten aan de stad en de gemeenschap, en door evenementen die de culturele diversiteit uitdragen.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

De publieke perceptie

Het opbouwen van publieke steun voor de integratie van immigranten is geen eenvoudige taak; het onderwerp kan beladen en gevoelig zijn, en wordt maar al te vaak gebruikt door luidruchtige populistische groepen.

Nationale politieke context

De nationale politieke context waarbinnen gemeenten opereren heeft ook invloed op de bereidheid van lokale leiders om over integratie te communiceren.

Multicultureel centrum: Helsinki

Het Internationaal Cultureel Centrum CAISA, dat gefinancierd wordt door het Culturele Bureau van Helsinki, ondersteunt de ontwikkeling van een multiculturele stad door de interactie tussen mensen uit verschillende landen te bevorderen, uitingen van nieuwe minderheidsculturen te stimuleren en deze te integreren in de Finse samenleving en tegelijkertijd informatie over Finland te geven. In 2007 startte CAISA het 'Ourvision Singing Contest', bedoeld om het talent en de creatieve vaardigheden van de immigranten van Helsinki in het zonnetje te zetten. De wedstrijd werd positief ontvangen door de bevolking en er werd uitgebreid aandacht aan besteed in de Finse media.

Ontmoetingen tussen 'oude' en 'nieuwe' bewoners: Rotterdam

Met het 'Mixen aan de Maas' project stimuleert de gemeente Rotterdam ontmoetingen tussen immigranten en 'oude' bewoners van de stad in de hoop het wederzijdse begrip te stimuleren. De paren ontmoeten elkaar drie maal in drie maanden om elkaar en de stad te leren kennen. Voor de 'nieuwe' Rotterdammers is het ook een manier om de Nederlandse taal te oefenen. 'Mixen aan de Maas' is een leuk, low-budget initiatief dat steunt op de bereidwilligheid van de deelnemers.

Communicatie: Genua en Rotterdam

De stad Genua heeft al stappen ondernomen om de resultaten van haar integratiewerk aan het publiek te communiceren, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende kanalen, zoals grote conferenties, nieuwsbrieven en 'ideeënprijsvragen'. Een vergelijkbare actie van de stad Rotterdam was het 'Rotterdam Mee' project, van maart 2006 tot februari 2007, waarbij burgers via internet hun mening en suggesties konden geven over het integratiebeleid van de gemeente.

Leerwerkplaatsen: Düsseldorf

De stad Düsseldorf wil meer immigranten aanmoedigen om zich aan te melden voor gemeentelijke leerwerkplaatsen (beroepstraining). Op advies van de Buitenlandersraad van de stad biedt Düsseldorf nu een wekelijkse advies- en begeleidingsdienst aan kandidaten met een immigrantenachtergrond. Daarnaast is een specifiek stageprogramma opgezet voor immigranten, dat naderhand voorrang tot leerwerkplaatsen geeft.

ADVIEZEN

- **Public relations strategieën** moeten zodanig ontwikkeld en ingevuld worden, dat zij gericht zijn op verschillende delen van de bevolking (bijv. nieuwe media of folders uitgedeeld bij concerten e.d. kunnen gebruikt worden om jonge mensen te bereiken). Partnerschappen met lokale media kunnen gebruikt worden om te bespreken hoe de lokale gemeenschappen het beste beschreven kunnen worden zonder toevlucht te nemen tot stereotypering of sensatiezucht.
- Een gemeente werkt niet alleen aan integratiezaken, maar met een netwerk van partners (dienstverleners, maatschappelijke organisaties, etc.). Het is nuttig om **trainingen te bieden aan partners om hen te leren hoe ze hun integratiewerk op een tactvolle manier kunnen overbrengen**, vooral in het geval van maatschappelijke organisaties en zelfhulporganisaties, die vaak een wat meer directe en beladen manier van communiceren hebben. Gemeenten kunnen eventueel overwegen jaarlijkse communicatietrainingen te houden, die verplicht moeten worden gevolgd door organisaties die subsidie ontvangen.
- Gemeenten kunnen **samen met partners feestelijke evenementen** (concerten, tentoonstellingen, culinaire cursussen, etc.) en **bewustzijnsverhogende activiteiten** (zoals workshops waar antiracistische organisaties uitleggen wat discriminatie precies is en hoe je het kan bestrijden) **organiseren.**

5 Bevorderen van diversiteit binnen het stadsbestuur

Steden erkennen het belang van een diverse beroepsbevolking en beseffen dat er nog veel moet gebeuren voordat de samenstelling van het gemeentelijke personeelsbestand een goede weergave is van de diversiteit van de stedelijke bevolking. Door het interculturele bewustzijn te trainen wordt het gemeentelijke personeel erop voorbereid om gevoelig te zijn en begrip op te brengen voor verschillen – essentieel in een multiculturele werkomgeving en wanneer je een diverse gemeenschap moet bedienen. Het verbreden van het leveranciersbestand door sociale en diversiteitsbelangen mee te laten wegen bij openbare aanbesteding biedt een andere manier om hardnekkige ongelijkheden en discriminatie in de samenleving aan te pakken.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Diversiteit op alle niveaus van de gemeentelijke hiërarchie

De steden gaan het steeds beter doen wat betreft het diversifiëren van hun personeel. Maar hoewel er al een behoorlijk aantal immigranten voor de stad werken, zijn zij niet op alle niveaus goed vertegenwoordigd en hebben ze meestal de laaggeschoolde banen. Bovendien zijn ambtenarenfuncties in sommige landen niet toegankelijk voor onderdanen van derde landen, waardoor zij systematisch buitengesloten worden totdat zij genaturaliseerd zijn.

Uitbreiding van interculturele bewustzijnstraining

De training richt zich voornamelijk op het frontlinie-personeel, dat expliciet met immigranten werkt. Back-office personeel en indirect betrokken afdelingen, zoals gemeentelijke bedrijven die diensten verlenen op het gebied van gezondheid of scholing, lopen de interculturele bewustzijnstraining vaak mis.

Multi-actor trainingsprogramma: Helsinki

Personeel van dienstverleners, immigrantenorganisaties en andere maatschappelijke organisaties fungeren als trainers bij gelijkheids- en non-discriminatietrainingen voor het personeel van de Sociale Dienst, Dienst Educatie en Centrum voor Gezondheidszorg van de stad Helsinki. De trainingen worden aangepast aan de behoeften van de diensten en overdraagbare trainingsmodellen worden ontwikkeld om te worden gemainstreamed in de werkpraktijk van de drie diensten.

Jeugdraad: Düsseldorf

De Jeugdraad van de stad Düsseldorf werd opgericht in 2007. Er worden workshops georganiseerd voor immigranten die hen voorbereiden om hiervoor kandidaat te staan. Tweederde van de leden heeft een immigrantenachtergrond. De verkiezingen voor de Jeugdraad trokken 39% van de jonge mensen – een grotere opkomst dan voor de gemeenteraadsverkiezingen. De Jeugdraad stuurt vertegenwoordigers naar verschillende gemeentelijke commissies (o.a. de Commissie voor Regionale en Europese Samenwerking en de Integratie Commissie) en wordt geacht invloed te hebben.

Banen bestemmen voor mensen die in achterstandsgebieden wonen: Lyon

De stad Lyon maakt gebruik van een Franse wettelijke bepaling, die toestaat dat naast de economische waarde ook sociale en omgevingscriteria worden meegewogen bij het toekennen van contracten. Bijna de helft van de openbare aanbestedingen van de gemeente bevat tegenwoordig een clausule dat een deel van de banen die door het contract worden gegenereerd bestemd moeten worden voor mensen die in achterstandsgebieden wonen of in moeilijke sociale omstandigheden verkeren, met inbegrip van (maar niet specifiek genoemd) immigranten.

Een nieuw punt, complexe wetten

Het gebruik van openbare aanbesteding om gelijkheid en diversiteit te stimuleren is in een zeer vroeg stadium van ontwikkeling op het Europese vasteland en behoort nog niet tot de normale gang van zaken, zelfs in landen waar sociale criteria expliciet vermeld worden in de wetgeving over openbare aanbesteding, en de EU-aanbestedingsregels staan het gebruik ervan expliciet toe. De juridische complexiteiten rondom openbare aanbesteding werken als een rem op innovatieve benaderingen, terwijl de overheid geneigd is ‘op safe te spelen’.

ADVIEZEN

» Een samenwerking met immigrantenorganisaties kan een middel zijn om **de reikwijdte van wervingsinitiatieven te vergroten** in gebieden die bewoond worden door migrantengemeenschappen. Campagnes kunnen naar wijkcentra en scholen komen. **Informatie over werving voor gemeentebanen op hoog niveau** (via snelle procedures, trainingprogramma’s voor afgestudeerden, etc.) moet verder verspreid worden, zodat het ook immigranten bereikt. Er moet wellicht speciale aandacht gegeven worden aan het voorbereiden van bepaalde groepen op toelatingsexamens.

» **Voor steden die ingeperkt worden door nationale regels** zijn er verschillende manieren om de diversiteit van het personeelsbestand te verbeteren zonder wetten te overtreden. In Frankrijk, bijvoorbeeld, hebben ‘fonctionnaires non-titulaires’ banen op contractbasis waarvoor geen eisen gelden qua nationaliteit, in tegenstelling tot ‘fonctionnaires titulaires’. Aangezien zij bijna 15% van het totale personeelsbestand van een gemeente uitmaken, is het zinnig dat steden zich ervoor inzetten om deze groep te diversificeren met behulp van wervingscampagnes, waarbij zij kandidaten uit achterstandswijken aanmoedigen te solliciteren.

» Klanttevredenheidsonderzoeken of groepsgesprekken met immigranten kunnen gebruikt worden om uit te vinden **hoe men denkt over de deskundigheid van het front-office personeel** en kunnen de focus van interculturele trainingsprogramma’s bepalen, zodanig dat deze meer komt te liggen op gebieden waar verbeteringen mogelijk zijn. Gemeenten moeten de **trainingen uitbreiden, zodanig dat deze ook gevolgd worden door back-office personeel en afdelingsmanagers**, vooral omdat het beleid door hen wordt ontwikkeld, evenals **gemeentelijke bedrijven en dienstverleners.**

» Het **meer toegankelijk maken van informatie over aanbestedingen** en het organiseren van **ontmoetingen tussen de gemeente en bedrijven met een immigrant als eigenaar** in gerichte wijken kan helpen om obstakels weg te nemen voor deelname aan gemeentelijke aanbestedingen. Partnerschappen met immigrantenorganisaties en lokale belastingkantoren kunnen er ook voor zorgen dat deze bedrijven bereikt worden.

RELATIES VAN EUROCITIES MET DE EUROPESE COMMISSIE

Het 'Integrating Cities' proces werd in 2006 gelanceerd door de Europese Commissie en EUROCITIES na de aanneming van de Gemeenschappelijke Basisprincipes over de integratie van immigranten van de EU. Het proces omvat een serie conferenties met het doel een dialoog over integratie tot stand te brengen en bruggen te bouwen voor samenwerking tussen het lokale, nationale en Europese niveau. Rotterdam trad als gastheer op bij de eerste jaarlijkse conferentie in 2006. Het INTI-CITIES project ging van start tijdens de tweede conferentie in Milaan. De derde conferentie zal plaatsvinden in 2009 in Berlijn.
Op een meer informeel niveau is EUROCITIES samen met het DG voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid van de Europese Commissie een 'Beleidsdialoog' gestart; een reeks van periodieke uitwisselingen tussen personeel van de stad en van de Commissie om informatie – en reacties daarop - te delen over ontwikkelingen op het gebied van immigratie en integratie op lokaal en Europees niveau.

EEN NATIONAAL LABEL VOOR DIVERSITEITSMANAGEMENT: LYON

De stad Lyon, als toonaangevende autoriteit op het gebied van anti-discriminatiebeleid in Frankrijk, is uitgenodigd om deel te nemen en een bijdrage te leveren aan de werkgroep van het AFNOR (de nationale organisatie voor normen en certificatie) ten behoeve van de ontwikkeling van het recent opgerichte Label Diversité, een nieuwe certificatieprocedure voor diversiteitsmanagement bij zowel private als publieke instanties. De gemeente kan stellen dat zij invloed heeft gehad op deze ontwikkeling op nationaal niveau.

6 Samenwerking met andere bestuurslagen

Hoewel het immigratiebeleid wordt opgesteld op nationaal en Europees niveau, zijn de steden verantwoordelijk voor de integratie van nieuwkomers in de samenleving. Er is behoefte aan een dialoog tussen de verschillende bestuurslagen om erachter te komen hoe zij elkaar kunnen ondersteunen, zowel bij de beleidsvorming als bij de uitvoering. Een gestructureerde dialoog die door de gemeente is opgezet met nationale en Europese bestuurslagen maakt het mogelijk om beleidsontwikkelingen te beïnvloeden en om de invloed van maatregelen, die op nationaal en Europees niveau zijn genomen, te anticiperen en te beoordelen.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Gefragmenteerde bestuursstromen

De verdeling van verantwoordelijkheid voor integratiewerk kan leiden tot gefragmenteerde bestuurlijke maatregelen. Zonder goede communicatie blijven er op verschillende niveaus belangrijke en onnodige blinde vlekken over. Wanneer zij niet op de hoogte worden gebracht van wijzigingen in nationale wetten, bijvoorbeeld, kunnen mensen die op lokaal niveau werken totaal onvoorbereid zijn op de effecten daarvan. En zonder feedback van het lokale niveau zijn nationale regeringen zich niet bewust van de uitwerking van het beleid in de praktijk.

Weinig gelegenheid tot uitwisseling

Interacties van de steden met nationale en Europese regeringen komen niet vaak voor en zijn meestal beperkt tot uitwisseling van informatie. Verplichte onderlinge regelingen voor dienstverlening tussen de verschillende niveaus bestaan wel, zoals in Duitsland en Nederland, waar taalcursussen voor immigranten centraal geregeld worden en lokale maatregelen binnen dit kader moeten vallen, maar dit levert geen zinvolle bijdrage op voor bijvoorbeeld het opstellen van strategische plannen.

ADVIEZEN

» **De uitwisselingen van steden met andere bestuurslagen moeten onderworpen zijn aan een strategie met duidelijke doelstellingen en doelen.**

» Steden kunnen beter gebruik maken van nationale, Europese en internationale forums om te **leren hoe vergelijkbare steden hun strategieën ontwikkelen**. Zo kunnen gemeenten studiebezoeken en evaluaties op basis van peer reviews organiseren met steden die een vergelijkbaar profiel hebben.

» Als gemeenten invloed willen uitoefenen op het EU-beleid, moeten zij ervoor zorgen dat zij **zich bewust zijn van de impact en implicaties van EU-beleidsontwikkelingen**. Een aantal EU-lidstaten (zoals Finland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) heeft mechanismen ontwikkeld om contact te leggen met gemeenten wanneer beleidsontwikkelingen op Europees niveau gevolgen voor hen hebben.

» Grote gemeenten hebben vaak een afdeling Europese zaken die verantwoordelijk is voor het volgen van beleidsontwikkelingen op Europees niveau en die moet zorgen dat gemeenten profiteren van de financiële mogelijkheden die door de EU geboden worden. Gemeenten kunnen actie nemen

om **de schakel tussen de afdeling Europese zaken en de afdeling verantwoordelijk voor het integratiebeleid te versterken**.

» Wanneer aanbevelingen worden gedaan of **bezorgdheid geuit via een landelijke unie van steden kan dit helpen om ervoor te zorgen dat de stem van de gemeente wordt gehoord door de nationale regering**. Op Europees niveau kunnen steden gebruik maken van **verenigingen van lokale overheden, zoals EUROCITIES, om invloed uit te oefenen op het EU-beleid** via gezamenlijke verklaringen en beleidsaanbevelingen, en door bijeenkomsten met EU-functionarissen te organiseren.

» Een andere mogelijkheid voor gemeenten om beleidsontwikkelingen op EU-niveau indirect te beïnvloeden is om **deel te nemen aan vergelijkende projecten** die met andere gemeenten zijn opgezet in het kader van Communautaire Actieprogramma's, zoals het Integratiefonds en PROGRESS.

7 Werken met partners en belanghebbenden

De gemeente deelt de verantwoordelijkheid voor het bevorderen van integratie met een groot aantal actoren in de stad. Steden erkennen het belang van samenwerking met maatschappelijke organisaties (zoals gemeenschapsgroepen, NGO's, immigrantenorganisaties en godsdienstige organisaties), dienstverleners en de private sector. Deze groepen bieden ruimte voor direct contact tussen immigranten en de gastgemeenschap en kunnen een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van integratie. Zij moeten worden betrokken bij de complete beleidscyclus: van het strategische plan tot de dienstverlening en de evaluatie hiervan.

RAAMOVEREENKOMST WELZIJNSZORG: DÜSSELDORF

De stad Düsseldorf heeft een raamovereenkomst opgesteld met instellingen voor welzijnszorg, die de basis vormt voor een vijfjarige partnerschap op verschillende gebieden van sociale dienstverlening, waaronder integratie. De raamovereenkomst vermeldt het jaarlijks bestede bedrag en gegevens over de geleverde diensten (doelen, doelgroepen, kwaliteitsnormen, indicatoren voor prestatiemetingen). De raamovereenkomst wordt met iedere instelling apart afgesloten en welzijnsinstellingen krijgen training op het gebied van organisatorische ontwikkeling en het stellen van doelen. Daarnaast bevat de raamovereenkomst een flexibiliteitsclausule, zodat opnieuw kan worden onderhandeld over de inhoud van programma's etc. in het geval zich onvoorziene veranderingen voordoen.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Stabiliteit van de financiering

In de afgelopen jaren was de tendens dat steden geleidelijk overstapten van een bestaand financieringssysteem op basis van subsidies naar dienstverleningscontracten.

Voorzover subsidies nog worden gehandhaafd, is er een tendens om ze tot een periode van één jaar te beperken. Voor partners ontstaat hierdoor bezorgdheid over de planning en stabiliteit op de lange termijn en de kwaliteit van de diensten die zij verlenen. In sommige gevallen worden financieringsregelingen voor de korte termijn gezien als een gebrek aan vertrouwen van de kant van de gemeente. Bovendien kan het een zware administratieve belasting zijn voor partners om jaarlijks aanvragen voor financiering te moeten doen, waarbij een onduidelijk toekenningsproces in sommige gevallen ook nog verwarring oplevert.

De competenties van de burgermaatschappij

De gemeenten hebben meestal de overhand in hun relaties met partners en moeten ernaar streven om beleid en plannen te baseren op een gedeeld inzicht in de behoeften van de gemeenschap, waarbij overeenkomsten over samenwerking worden ontwikkeld in een sfeer van partnerschap. In landen waar maatschappelijke organisaties, en immigrantenorganisaties in het bijzonder, minder goed georganiseerd zijn, kan de gemeente problemen tegen-

'Mapping en matching' van behoeften en diensten: Rotterdam

Rotterdam heeft een instrument ontwikkeld om de behoeften van – en diensten voor – immigrantenvrouwen in kaart te brengen. Instellingen die in de wijk werken moeten aangeven waar hun cliënten zich bevinden op een 'participatieladder', waar trede één overeenkomt met totale sociale isolatie en trede 10 met volledige participatie. Iedere instelling moet aangeven hoeveel vrouwen bereikt worden en met welke activiteiten, en of andere organisaties bekend zijn en zo ja, of hiermee wordt samengewerkt. De bevindingen worden samengebracht in een matrix die in één oogopslag laat zien waar hiaten – en overlappingen – voorkomen in de diensten voor immigrantenvrouwen. Het instrument helpt om ervoor te zorgen dat gesubsidieerde instellingen een samenhangend en compleet dienstenpakket leveren om tegemoet te komen aan de behoeften van alle vrouwelijke immigranten in hun wijk.

Competenties opbouwen: Düsseldorf

In samenwerking met externe gespecialiseerde adviesbureaus organiseert de stad Düsseldorf workshops om competenties te verwerven voor immigrantenorganisaties over onderwerpen als projectmanagement en -ontwikkeling, communicatie en public relations, fondsenwerving en het werken in partnerschap met andere organisaties. De seminars worden direct geëvalueerd door de deelnemers om de relevantie voor hun dagelijkse werkzaamheden te verzekeren.

komen bij het vinden van geschikte partners om mee te werken en moet zij een rol spelen bij het opbouwen van competenties.

Verdubbeling van diensten

Wanneer een aantal organisaties hulp verleent aan immigranten in de hele stad, moeten stadsbesturen een goed overzicht hebben van wie wat doet, om er voor te zorgen dat immigranten toegang hebben tot een breed en samenhangend pakket aan diensten en dat er geen middelen worden verkwist omdat verschillende organisaties dezelfde diensten leveren. Als er geen lang gevestigde traditie is van werken met maatschappelijke organisaties, moeten gemeenten gebieden herkennen waarbinnen zij verantwoordelijkheid kunnen overdragen aan partners.

Structurering van het overleg met de burgermaatschappij

De gemeenten kweken sterke relaties met maatschappelijke organisaties en gebruiken deze relaties om input te verzamelen voor een strategisch plan, vaak op een informele manier. De groepen die worden geraadpleegd vragen zich soms af of hun meningen gehoord zijn en hoe hun input is gebruikt.

Samenstelling van adviescommissies

De samenstelling van deze commissies kan een netelige kwestie zijn, vooral wat betreft de manier waarop leden worden benoemd, hun representativiteit (wie moeten zij vertegenwoordigen en hoe?) en hun vermogen om geschikte input te leveren. En hoewel een onafhankelijke commissie voordelen heeft, kan hun afstand van het bestuur leiden tot abstracte en onpraktische adviezen.

De invloed van adviescommissies

Weinige van deze commissie hebben hun eigen middelen om maatregelen in te voeren en zij kunnen alleen maar vertrouwen op de bereidheid van diensten en politici om hun suggesties op te volgen. Sommige steden onderzoeken de mogelijkheden van alternatieve samenstellingen, waarbij de commissies bestaan uit een mix van politici en actoren uit de burgermaatschappij, met de bedoeling om meer politiek gewicht te geven aan adviezen.

ADVIEZEN

- Naast financiële steun kunnen partners veel hebben aan **training om competenties op te bouwen**, vooral wanneer zij moeten strijden om de schaarse middelen van de gemeente en zij zelf aan fondsenwerving moeten doen.
- De ervaring leert dat gemeenten door te **stimuleren dat netwerken gevormd worden** tussen de door hen gesteunde organisaties, een betere informatieuitwisseling, een professionelere samenwerking en een meer efficiënt gebruik van beperkte middelen kunnen bereiken.
- **Informeel contact** heeft een enorme waarde voor het leren kennen van belanghebbenden en voor het opbouwen van goede betrekkingen en vertrouwen, maar moet **aangevuld worden met een meer formeel en gestructureerd overleg** met alle groepen. Het contact tussen de bijeenkomsten in kan ondersteund worden door, bijvoorbeeld, een webbased systeem waarmee organisaties die met de gemeente werken veranderingen of nieuwe maatregelen kunnen voorstellen.
- **Adviescommissies moeten bij alle stadia van de beleidscyclus betrokken zijn**, vanaf de ontwikkeling van de strategie, via de implementatie, tot en met de evaluatie. Als de adviezen van de commissie niet worden opgevolgd, moet hiervoor een uitleg worden gegeven. Adviescommissies

kunnen profijt hebben van begeleiding, zodat zij hun advies op de meest bruikbare manier kunnen formuleren.

» Het subsidieproces moet **transparant** zijn, er moet **ruimschoots bekendheid gegeven worden** aan mogelijkheden en er moeten **beroepsprocedures** bestaan met betrekking tot besluiten over toekenning van subsidies.

8 Immigranten in staat stellen deel te nemen in de samenleving

Steden bieden immigranten mogelijkheden om vaardigheden te verkrijgen die hun vermogen voor volledige participatie in de samenleving versterken. De taal is de voornaamste factor bij het in staat stellen van immigranten om bezig te zijn in de samenleving om hen heen. Taaltrainingen worden ontwikkeld op eigen initiatief van de gemeente of in het kader van nationale programma's. Steden proberen de kansen op werk voor immigranten te bevorderen, hetzij rechtstreeks, hetzij via arbeidsbureaus en/of andere partners zoals de plaatselijke kamers van koophandel. Deze mogelijkheden variëren van het geven van informatie en carrièrebegeleiding tot specifieke cursussen (IT, het schrijven van een cv, communicatie, etc.) en ondersteuningsmechanismen voor migrantenondernemers. De actieve participatie van immigranten in de samenleving kan worden bevorderd door vrijwilligerswerk en gelijksoortige activiteiten. Hiertoe behoren opleidingsmechanismen verbonden aan stages; het zorgen voor adviesorganen die een directe link met de gemeente hebben; en het bieden van hulp en ondersteuning aan non-profit organisaties opgezet door jonge mensen.

WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

Onvoldoende informatie

Sommige steden hebben moeite met het bereiken van bepaalde groepen immigranten om hen te informeren over de mogelijkheden van taalonderwijs en hoe hieraan deel te nemen. Het feit dat men hiervan onvoldoende op de hoogte is, wordt gezien als één van de voornaamste redenen voor het lage aantal inschrijvingen voor taalcursussen in sommige steden. Immigranten zijn soms onwillig om taalcursussen te volgen als zij al een baan hebben, of als zij kinderen hebben om voor te zorgen.

Prioriteit geven aan taalonderwijs

Aangezien zij te maken hebben met meer dringende zaken – het vinden van werk, een huis, scholen voor hun kinderen – geven veel immigranten, en dan met name niewkomers, niet de hoogste prioriteit aan het leren van de taal van de gastgemeenschap. Noch zijn taalcursussen een prioriteit voor werkgevers, die vaak wel regelingen treffen voor onderdak voor hun werknemers, maar zich minder bekommeren om ondersteuning van het taalonderwijs.

Discriminatie

De werkloosheidscijfers onder immigranten, vooral van buiten de Europese Unie, of zij nu genaturaliseerd zijn of niet, zijn onevenredig hoog. Discriminatie speelt een grote rol in deze tegenstelling.

Groter bereik: Rotterdam

Voor haar taalopleidingen bereikt de stad Rotterdam potentiële leerlingen via individuele immigrantentussenpersonen en/of –organisaties. Hierdoor wordt het bereik van de cursussen vergroot en de motivatie van de doelgroep verhoogd.

Raad van godsdiensten: Genua

De Raad van Godsdiensten van Genua richt zich op het bieden van een gemeenschappelijk platform aan alle godsdiensten van de bevolking van Genua. 16 godsdiensten zijn officieel vertegenwoordigd in de Raad, maar andere geloofsgenootschappen en oecumenische of godsdienstige genootschappen worden ook uitgenodigd om deel te nemen. De voornaamste doelstellingen van de Raad zijn om een dialoog tussen verschillende geloven en met het openbare bestuur te bevorderen; gezamenlijke activiteiten van burgers met verschillende culturen en godsdiensten te stimuleren; en communicatie en kennisoverdracht tussen burgers en het openbare bestuur aan te moedigen. De Raad van Godsdiensten werkt via regelmatige bijeenkomsten, die iedere drie maanden worden gehouden. Daarnaast worden openbare debatten en presentaties van de activiteiten van de Raad georganiseerd. De Raad beweegt zich hoofdzakelijk in vier gebieden: scholen, begraafplaatsen en begrafenissen, rechten van immigranten en minderheidsgroepen, en godsdienstige en oecumenische kerken.

Flexibele opleidingen ontwikkelen: Malmö

De taalcursussen die door de stad Malmö worden aangeboden in het kader van het programma 'Zweeds voor Immigranten', worden op flexibele basis georganiseerd. Immigranten die verplichtingen hebben tijdens werkuren (werk, kinderen, etc.) kunnen de cursussen op een tijdstip dat hen uitkomt volgen.

Advies aan bedrijven: Helsinki

'Enterprise Helsinki' biedt bedrijfsadviezen, ondernemerscursussen en startersdiensten. Dit is een onderdeel van de 'Economic and Planning Centre and Business Development Department' van de stad Helsinki. De bedrijfsadviesdienst richt zich op startende en operationele ondernemers. 37% van de klanten zijn immigranten. Bedrijfsadviseurs – allen met ervaring in het werken met immigranten – geven vertrouwelijke, 'hands-on' begeleiding bij alle aspecten van het oprichten, runnen en ontwikkelen van een bedrijf, vanaf het opstellen van een steekhoudend business plan tot het aanvragen van startersgeld of leningen. Bedrijfsadviesdiensten zijn altijd gratis en beschikbaar in het Fins, Zweeds, Engels, Russisch, Estisch, Duits en Arabisch. 'Enterprise Helsinki' biedt ook ondernemerscursussen, waaronder zowel basiscursussen als cursussen voor gevorderden speciaal voor immigranten. Het doel is om de Finse zakelijke cultuur beter bekend te maken en zaken die verband houden met het oprichten en het voeren van een bedrijf in Finland duidelijk te maken.

Het aanpassen van vaardigheden aan de behoeften van de arbeidsmarkt

Nu veel steden hun industriële verleden achter zich laten, veranderen de eisen van de arbeidsmarkt. Vooral voor de immigranten die in de zestiger jaren naar Europese steden trokken als ongeschoolde arbeiders, is het moeilijk om zich aan te passen aan deze veranderingen. Anderzijds komt het in sommige steden ook voor, door een zeer zakelijke aanpak bij het zoeken van werk voor immigranten, dat goed opgeleide immigranten terechtkomen in laaggeschoolde banen om aan de behoeften van plaatselijke bedrijven te voldoen. Deze banen betekenen een toetreding tot de arbeidsmarkt, maar het kan lang duren voor immigranten om hogerop te komen.

Erkenning van kwalificaties

Slecht ontwikkelde, langzame en omslachtige systemen voor de erkenning van kwalificaties behaald buiten de Europese Unie zorgen ervoor dat veel immigranten werken in banen waarvoor zij zwaar overgekwalificeerd zijn en dat veel steden enorme bronnen aan kennis en vaardigheden onbenut laten.

Groepen moeilijk te bereiken

Grote taalkundige en culturele barrières maken het gemeenten onmogelijk om sommige groepen te bereiken, teneinde hen te informeren over de mogelijkheden voor burgerparticipatie. Een aantal steden heeft moeite om immigranten enthousiast te maken voor participatie. Voor veel immigranten, en voor nieuwkomers in het bijzonder, komt het participeren in gemeenschapsprogramma's op hun lijst van prioriteiten pas ver na werk, gezondheidszorg, huisvesting en scholing.

ADVIEZEN

- **Partnerschappen met immigrantenorganisaties kunnen de reikwijdte vergroten.** Immigrantenorganisaties kunnen cursussen in hun centra aanbieden en informatie verspreiden over andere mogelijkheden voor burgerparticipatie. Bovendien staan vooral nieuwkomers waarschijnlijk meer open voor immigrantenorganisaties dan voor plaatselijke ambtenaren. Informatiefolders kunnen vertaald worden door immigrantenorganisaties en uitgedeeld in wijkcentra, op markten, etc.
- Plaatselijke initiatieven kunnen immigranten helpen om hun kwalificaties aan te passen aan nieuwe eisen en om te zorgen dat hun ervaring wordt erkend. De kwestie van erkenning van beroepskwalificaties valt gedeeltelijk buiten de competentie van de steden. De steden moeten **samenwerken met de nationale regering voor de ontwikkeling van snelle en doeltreffende middelen om buitenlandse beroepskwalificaties te erkennen** en onnodige verspilling van talenten te voorkomen.
- Als beroepskwalificaties en –ervaring opgedaan in het land van herkomst niet naar behoren erkend worden en zij te maken hebben met discriminatie bij het zoeken naar werk, besluiten veel immigranten om 'solo' te gaan. **Advies voor starters** en **financiële hulp** van de gemeente kunnen van onschatbare waarde zijn bij het ondersteunen van startende bedrijven.
- Gemeenten hebben een rol te vervullen bij het bestrijden van racisme en discriminatie in de samenleving als geheel. Als het gaat om samenwerking met **bedrijven, bijvoorbeeld, kunnen zij acties aanmoedigen om diversiteit te bevorderen en discriminatie te bestrijden**. Het gemeentelijke transportbedrijf in Düsseldorf is een initiatief gestart om culturele leiders binnen het personeel, die activiteiten organiseren (zoals moskeebezoeken), op te leiden om intercultureel begrip te vergroten. In Lyon werkt de gemeente samen met werkgevers om mensen meer bewust te maken van discrimi-

Erkenning van vaardigheden: Malmö
Het 'Validatiecentrum' van de stad Malmö helpt cliënten om hun diploma's gevalideerd te krijgen, en biedt hulp bij het ontwikkelen van hun kwalificatieportefeuille. Met behulp van een uitgebreid interview met een beroepsleerkracht worden de beroepskwalificaties van de cliënt vastgesteld. Tijdens een drie- tot vijfdaagse evaluatie worden beroepskwalificaties besproken en geoefend, waarna een certificaat wordt uitgereikt. Tenslotte volgt de cliënt een vier tot acht weken durende opleiding aan het 'hoger voortgezet onderwijs' en ontvangt hij/zij een diploma voor het hoger voortgezet onderwijs. Gedurende de hele procedure wordt de portefeuille van de cliënt steeds aangevuld met nadere beschrijvingen van zijn/haar kwalificaties. Aan het eind van het proces heeft de cliënt een portefeuille die een compleet beeld geeft van zijn/haar competenties, om aan toekomstige werkgevers te laten zien. Hun zelfvertrouwen is gegroeid, evenals hun vermogen om hun bekwaamheden te communiceren.

natie en heeft, in partnerschap met allerlei organisaties die in de sector werkzaam zijn, voor hen een samenvatting gemaakt van anti-discriminatiewetgeving.

- **Het eer bewijzen aan vrijwilligersinzet** met jaarlijkse prijsuitreikingen, bijvoorbeeld, kan een motiverende invloed hebben.
- **Buurtraden** brengen mensen met een verschillende culturele achtergrond rond de tafel en geven alle burgers uit de buurt dezelfde kans om hun zorgen te uiten. Daarnaast kunnen buurtraden de gemeenten helpen om publieke steun voor beleidsmaatregelen op te bouwen. Verschillende forums kunnen worden ontwikkeld voor verschillende segmenten van de bevolking (bijv. jeugd, ouderen, etc.).
- **'Geloofsforums'** kunnen bewustzijnsverhogende activiteiten, sociale bijeenkomsten en evenementen op het gebied van onderwijs organiseren in samenwerking met scholen. Waar deze al bestaan, kan de gemeente financiële of materiële hulp verlenen.

dankbetuiging

Met dank aan alle inti-cities peers:

Helsinki
Anu Riila & Niina Pajala
Rotterdam
Judith Clement & Sergio Espigares Tallon
Malmö
Pia Hellberg-Lannerheim
Genua
Fabio Cappello & Oriano Pianezza
Düsseldorf
Dorothea Radler
Lyon
Alexandre Kosak & Yvan Michel
Amaroussion
Nicole Zafiropoulou
Barcelona
Maia Berasategui & Ramon Sanahuja
Belfast
Hazel Francey
Milaan
Alberto Ferrari & Antonella Colombo
Tampere
Marja Nyrhinen
Utrecht
Jan Braat & Adem Kumcu

Ook danken wij onze gastheren en –vrouwen in de steden waar de peer reviews hebben plaatsgevonden voor de hartelijke ontvangst en voor alle tijd die zij hebben besteed aan het organiseren van onze bezoeken.

Voor al hun begeleiding en steun, dank aan onze collega's bij eurocities: Silke Moschitz, Dirk Gebhardt en Simon Guentner, en bij MPG: Jan Niessen. Ook dank aan Allen Creedy van 'Ethics etc' www.ethicsetc.co.uk, die de peer review methodologie heeft voorbereid en ieder peer review bezoek bekwaam heeft ondersteund.

Tenslotte willen we iedereen die erin heeft toegestemd te worden geïnterviewd in het kader van het project danken voor hun tijd en openheid.

UITGAVE

EUROCITIES asbl

AUTEURS

ZOE CATSARAS, EUROCITIES

EUROCITIES is een netwerk van meer dan 130 grote Europese steden. EUROCITIES geeft een stem aan steden in Europa door een dialoog aan te gaan met Europese instellingen over alle aspecten van Europese wetgeving, beleid en programma's die invloed hebben op de steden en hun burgers. EUROCITIES biedt een platform voor haar leden om kennis en ideeën te delen en om samen innovatieve oplossingen voor gezamenlijke problemen te analyseren en te ontwikkelen. Op het gebied van integratie werken twee werkgroepen van gemeenteambtenaren samen aan vraagstukken over Economische Migratie, en Immigratie en Integratie.

ALEX KIRCHBERGER, MIGRATION POLICY GROUP (MPG)

De Migration Policy Group, die in 1995 werd opgericht, is een 'denk-en-doe-tank'. Hun missie is het leveren van een bijdrage aan een blijvende en positieve verandering die uitmondt in een open en alomvattende samenleving, door het stimuleren van welingelichte Europese debatten en acties over migratie, gelijkheid en diversiteit, en het versterken van de samenwerking tussen en binnen overheidsdiensten, maatschappelijke organisaties en de private sector. Deze missie komt tot uiting in vier primaire activiteiten: (1) het verzamelen, analyseren en delen van informatie; (2) het creëren van kansen voor dialoog en wederzijds leren; (3) het mobiliseren en inschakelen van belanghebbenden in beleidsdebatten; en (4) het opzetten, stimuleren en beheren van netwerken van deskundigen.

VORMGEVING

VAN LOOVEREN & PRINCEN, WWW.VANLOOVEREN-PRINCEN.BE

Verkrijgbaar bij EUROCITIES | www.inticities.eu | info@eurocities.eu

Strategic thinking
on equality and mobility

ethics etc... www.ethicsetc.co.uk

De INTI-CITIES peers:

Gemeente Utrecht

Malmö stad

Milano
Comune
di Milano

COMUNE DI GENOVA

City of Helsinki

Tampere

Landeshauptstadt
Düsseldorf

Ajuntament de Barcelona

Gemeente Rotterdam
Jeugd, Onderwijs en Samenleving

Municipality of Amaroussion

Het INTI-CITIES project werd mede gefinancierd door de Europese Commissie, DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid, in het kader van het INTI Programma - Voorbereidende Acties voor Onderdanen van Derde Landen. De informatie opgenomen in deze publicatie geeft niet noodzakelijkerwijs het standpunt of de mening weer van de Europese Commissie. Iedere verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publicatie berust bij EUROCITIES asbl en MPG.