

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Eindevaluatie Gemeenschappelijke Integratieagenda

M. Kilic - Karaaslan MMCJ. Blokland MSc LLMir. J.M. Groenendijk

Amersfoort, 28 maart 2012
590092/MKC/IPA

Samenvatting

De gemeenschappelijke integratieagenda (GIA) is in 2008 gestart om te komen tot een gedeelde visie van Rijk en gemeenten op de hoofdlijnen van het integratiebeleid en een uitwerking daarvan op diverse terreinen van integratie.

De opzet van de GIA bestaat uit twee onderdelen:

- de GIA-handreiking: de publicatie *Datgene wat ons bindt* die op 1 juli 2008 ter informatie aan de Tweede Kamer is verstuurd
- GIA-bijeenkomsten: 63 regionale bijeenkomsten om de GIA-handreiking te laten leven en te toetsen aan praktijkinzichten.

Vier jaar na de start van de GIA is een eindevaluatie uitgevoerd waarin centraal staat of de doelstelling van de GIA is behaald. De doelstelling van de GIA is: *40% van de gemeenten heeft de beleidsagenda ter hand genomen en heeft met behulp daarvan eigen, lokaal beleid ontwikkeld.*

Deze doelstelling is als volgt geoperationaliseerd: *percentage gemeenten dat deelneemt aan de gemeenschappelijke beleidsagenda voor het integratiebeleid.*

De volgende conclusies zijn op basis van de eindevaluatie GIA geformuleerd:

- gemeenten geven aan dat de werkwijze van de GIA uniek is. Het ministerie van BZK heeft gekozen voor een samenwerkingsstrategie in plaats van een directieve handelingsstrategie. Gemeenten waarderen dit positief omdat er op deze manier een waardevolle interactie tussen het ministerie en de gemeenten is ontstaan
- de GIA doelstelling is behaald:
 - . 42% van de gemeenten is bekend met de GIA
 - . 45% van de gemeenten heeft deelgenomen aan de GIA-bijeenkomsten;
- van de gemeenten die de GIA-handreiking hebben gelezen en/of de GIA-bijeenkomsten hebben bezocht, heeft 70% deze gebruikt
- de GIA-handreiking en de GIA-bijeenkomsten zijn beide positief gewaardeerd door gemeenten; de GIA-handreiking vanwege het overzicht en de focus, de GIA-bijeenkomsten met name vanwege de interactie met andere gemeenten en met het Rijk.

Er bestaat onder gemeenten behoefte aan voortzetting van de GIA. Deze behoefte bestaat het meest bij gemeenten met een hoog percentage niet-westerse allochtonen (uitgezonderd de G4). Deze gemeenten verwachten een actief ministerie van BZK ten aanzien van het vraagstuk van integratie dat onder andere duidelijke kaders aangeeft, fungeert als aanjager, kennis en trends bijhoudt en nieuwe partners betreft.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding eindevaluatie Gemeenschappelijke Integratieagenda	1
1.2	Opdracht Twynstra Gudde	2
1.3	De aanpak van de eindevaluatie	2
1.4	Begeleiding eindevaluatie GIA	4
2	De GIA in haar context	5
2.1	Totstandkoming GIA	5
2.2	Inhoud GIA op hoofdlijnen	5
2.3	Veranderende context	6
3	Terugblik: vier jaar GIA	9
3.1	42% van de gemeenten bekend met de GIA	9
3.2	45% van de gemeenten heeft deelgenomen aan de GIA-bijeenkomsten	10
3.3	Van de gemeenten die de GIA-handreiking hebben gelezen en/of de GIA-bijeenkomsten hebben bezocht, heeft 70% deze gebruikt	12
3.4	Waardering van gemeenten voor de GIA	12
3.5	De organisatie van de GIA	15
4	Vooruitblik: toekomst GIA?	21
4.1	Behoeft aan voortzetting GIA met name bij gemeenten met een hoog percentage niet-westerse allochtonen	21
4.2	Gemeenten willen een actief ministerie van BZK op het vraagstuk van integratie	22
4.3	Adviezen voor de voortzetting van de GIA	23
	Bijlagen	
1.	Literatuurlijst	
2.	Onderzoeksvragen	
3.	Geïnterviewden	

1 Inleiding

Dit eindrapport bevat de resultaten van de eindevaluatie van de Gemeenschappelijke Integratieagenda. In dit inleidende hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, de opdracht aan Twynstra Gudde en de aanpak en verantwoording.

1.1 Aanleiding eindevaluatie Gemeenschappelijke Integratieagenda

Op 1 juli 2008 stuurt de minister Wonen, Wijken en Integratie de publicatie van de Gemeenschappelijke Integratieagenda *Datgene wat ons bindt* ter informatie aan de Tweede Kamer. De publicatie bestaat uit twee onderdelen: een gedeelde visie van Rijk en gemeenten op de hoofdlijnen van het integratiebeleid en een uitwerking daarvan op acht terreinen van integratie: inburgering, onderwijs, werk, wonen, sociale integratie, actief burgerschap, emancipatie/participatie van allochtone vrouwen en veiligheid. Om de publicatie te laten leven bij Rijk en gemeenten en deze te toetsen aan praktijkinzichten, kondigt de minister aan dat de komende jaren regionale bijeenkomsten worden gehouden over de verschillende thema's (*Kamerstuk 31268, nr. 8, 2008*). De Gemeenschappelijke Integratieagenda (hierna te noemen: GIA) bestaat dan ook uit twee elementen:

- de publicatie *Datgene wat ons bindt* (hierna te noemen: GIA-handreiking)
- regionale bijeenkomsten (hierna te noemen: GIA-bijeenkomsten).

De minister heeft in de Integratienota 2007-2011 de doelstelling opgenomen dat in 2012 40% van de gemeenten de GIA-handreiking ter hand heeft genomen en met behulp daarvan een eigen, lokaal beleid heeft ontwikkeld. Daarbij werd als groeipad geschetst: 10% in 2008, 15% in 2009, 25% in 2010 en 40% in 2011 (*Kamerstuk 31268, nr. 8, 2008*).

Begin 2010 heeft het ministerie van VROM opdracht gegeven voor een tussenevaluatie van de GIA. Daarin is geconstateerd dat de GIA-handreiking bekend is bij en gelezen is door ongeveer een derde van de gemeenten (34%). Medewerkers van 147 gemeenten, een derde van het totaal aantal gemeenten, heeft een of meerdere bijeenkomsten bijgewoond. In de tussenevaluatie concluderen de onderzoekers dat de doelstelling ten aanzien van bekendheid met de GIA (15% in 2009) ruimschoots is behaald. De directie Inburgering & Integratie¹⁾ heeft eind 2009 op basis van de uitkomsten van de tussen-evaluatie besloten de GIA-aanpak los te laten om per regio meer een 'eigen regionale werkwijze' te laten ontstaan.

¹⁾ Per januari 2012 heeft de directie Inburgering & Integratie een nieuwe naam: Directie Integratie & Samenleving.

De GIA is eind 2011 afgerond. De Tweede Kamer is toegezegd dat de GIA wordt geëvalueerd en dat in de eindevaluatie centraal staat of na vier jaar de gestelde ambitie van 40% is behaald (*ministerie van BZK, 2011a*).

1.2 Opdracht Twynstra Gudde

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: ministerie van BZK²) heeft Twynstra Gudde in oktober 2011 opdracht gegeven een eindevaluatie uit te voeren van de GIA. Met de eindevaluatie van de GIA wil het ministerie van BZK inzicht krijgen in:

- a. de mate waarin gemeenten gebruikmaken van de GIA voor het eigen beleidsproces en op welke wijze
- b. het verloop van de implementatie van de GIA
- c. de factoren die het gebruiken van de GIA bevorderen of bemoeilijken
- d. hoe de gemeenten deze aanpak ervaren hebben.

De deelvragen van het onderzoek zijn opgenomen in bijlage 2. Deze deelvragen zijn geclusterd rondom de volgende drie onderwerpen:

- programma-inhoudelijk
- organisatie/implementatie
- adviezen en lessen.

1.3 De aanpak van de eindevaluatie

De eindevaluatie van de GIA is uitgevoerd in de volgende vier stappen.

Stap 1 - Start en definitief maken aanpak

In de eerste stap is een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie gehouden. Met de begeleidingscommissie is de aanpak van eindevaluatie besproken en zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de eindevaluatie.

Stap 2 - Informatieverzameling en eerste bevindingen

In de tweede fase zijn feiten en meningen/interpretaties verzameld via drie parallelle activiteiten:

- *webenquête*: alle gemeenten zijn per e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan een webenquête. De gemeenten hebben driemaal een herinneringsmail ontvangen voor de webenquête. De enquête is ingevuld door 130 van de 418 gemeenten (31%). Te constateren is dat naarmate het percentage niet-westerse allochtonen in de gemeente hoger is dan 10%, de respons significant hoger is (zie tabel 1)

²) De directie Inburgering & Integratie maakt sinds 2010 deel uit van het ministerie van BZK. In deze eindevaluatie wordt in het vervolg gesproken over het ministerie van BZK. Waar het gaat over de periode voor 2010 wordt het ministerie van VROM bedoeld.

De uitkomsten van de webenquête komen voor wat betreft bekendheid van gemeenten met de GIA overeen met de bekendheid van gemeenten met de GIA op basis van de aanwezigheidslijsten van de GIA-bijeenkomsten (zie paragraaf 3.2)

- *tien interviews*: er zijn interviews gehouden met de, in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerde, betrokkenen bij de totstandkoming en uitvoering van de GIA. In bijlage 3 is een lijst van de geïnterviewde personen opgenomen
- *observeren*: de onderzoekers hebben één regionale bijeenkomst bijgewoond.

Tabel 1. Respons webenquête

Percentage niet-westerse allochtonen ³⁾	Aantal gemeenten ⁴⁾	Aantal deelnemende gemeenten webenquête	Percentage respons
0 tot 5%	250	67	27%
5 tot 7,5%	58	9	16%
7,5 tot 10%	35	8	23%
10 tot 12,5%	22	8	36%
12,5% of meer	53	26	49%
Totaal	418	130	31%

De eerste bevindingen op basis van deze activiteiten zijn vastgelegd in een presentatie voor de begeleidingscommissie. Met de begeleidingscommissie zijn accenten bepaald voor de verdieping en zijn de te interviewen gemeenten geselecteerd voor stap 3.

Stap 3 - Verdieping

In deze stap zijn interviews gehouden waarin de eerste bevindingen van stap 2 zijn verdiept.

- *zestien verdiepende interviews*: er zijn verdiepende interviews gehouden met ambtenaren van zestien gemeenten die op lokaal niveau vorm en inhoud geven aan het integratiebeleid. De selectie van gemeenten is: G4, enkele middelgrote en enkele kleine gemeenten. In bijlage 3 zijn de geïnterviewde personen opgenomen.

³⁾ De indeling is gebaseerd op de gehanteerde indeling in de GIA-handreiking (ministerie van VROM, 2010, p. 12)

⁴⁾ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012

Stap 4 - Analyse en oplevering eindrapport

In deze stap is het verzamelde bronmateriaal van stap 2 en stap 3 geanalyseerd. Het conceptrapport van de eindevaluatie is besproken met de begeleidingscommissie. De op- en aanmerkingen op het conceptrapport zijn verwerkt. Hierna is het definitieve rapport van de eindevaluatie opgeleverd.

Van alle interviews zijn de conceptinterviewverslagen ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt. De interviewverslagen zelf zijn, conform de afspraken met de begeleidingscommissie, niet opgenomen in de rapportage (en ook niet voorgelegd aan deze begeleidingscommissie)

1.4 Begeleiding eindevaluatie GIA

De eindevaluatie van de GIA is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de projectleider van het ministerie van BZK (de heer Aközbek), vertegenwoordigers van het ministerie van BZK (de heer Hessels, de heer Krooshof, mevrouw Kuiper en mevrouw Talidi), van de gemeente Delft (de heer Tangel) en een onafhankelijk lid (mevrouw Van der Wekken).

2 De GIA in haar context

In dit hoofdstuk is een toelichting op de totstandkoming van de GIA, de inhoud van de GIA op hoofdlijnen en de veranderende context opgenomen.

2.1 Totstandkoming GIA

In januari 2007 is door een werkgroep van rijksambtenaren, gemeentelijke ambtenaren, FORUM Instituut voor Multiculturele Vraagstukken (FORUM) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gestart met de vormgeving van de GIA-handreiking. In juni 2008 verscheen onder de titel *Datgene wat ons bindt*, de eerste druk van de GIA-handreiking. Het kernidee van de GIA is om het rijks- en het lokale integratiebeleid in hoofdlijnen op elkaar af te stemmen en gemeenten een handreiking te bieden voor het vormgeven van het lokale integratiebeleid. Het primaire doel was tot een agenda te komen van concrete activiteiten die gemeenten zouden kunnen uitvoeren om de integratie van burgers te bevorderen. Dit vanuit het besef dat het Rijk de randvoorwaarden voor integratie schept, maar dat integratie op lokaal niveau plaatsvindt: in de buurt, op school, op de arbeidsplek, enzovoorts. Integratiebeleid kan daarom het meest succesvol zijn wanneer beide bestuurslagen zo goed mogelijk samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen. Om de GIA-handreiking te laten leven bij Rijk en gemeenten en deze te toetsen aan praktijkinzichten, zijn er drieënzestig GIA-bijeenkomsten gehouden over de verschillende thema's (*Kamerstuk 31268, nummer 8*).

Naar aanleiding van deze bijeenkomsten is een tweede versie van de GIA-handreiking opgesteld in 2009. Deze tweede versie van de GIA-handreiking is per post verstuurd aan alle gemeenten. De derde en laatste versie van de GIA-handreiking is opgesteld in 2010.

2.2 Inhoud GIA op hoofdlijnen

De GIA bestaat uit de volgende twee onderdelen.

De GIA-handreiking "Datgene wat ons bindt"

De GIA-handreiking bestaat uit een gemeenschappelijk beleidskader en de uitwerking daarvan op een aantal concrete beleidsterreinen. De handreiking is een levend document dat steeds wordt geactualiseerd aan de hand van veranderde politieke inzichten, nieuwe wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen. Lokale en regionale organisaties kunnen de handreiking gebruiken als referentiekader voor de ontwikkeling van het eigen beleid. De eerste versie van de GIA-handreiking ging in op acht integratiebeleidsterreinen: inburgering, onderwijs, werk, wonen, sociale integratie, actief burgerschap, emancipatie en participatie van migrantenvrouwen en veiligheid.

In januari 2009 publiceerde de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) de tweede versie (*Ministerie van VROM, 2009*). Aan deze versie is het negende terrein gezondheidszorg aan toegevoegd. De derde versie is gepubliceerd in juni 2010; hieraan zijn de terreinen cultuur en sport toegevoegd (*Ministerie van VROM, 2010*).

De regionale GIA-bijeenkomsten

Sinds 2008 coördineert FORUM, in samenwerking met regionale Centra voor Maatschappelijke Ontwikkeling (CMO's) bijeenkomsten over de afzonderlijke thema's van de GIA. In de jaarlijkse subsidieafspraken met FORUM zijn afspraken gemaakt over de coördinatie van 63 GIA-bijeenkomsten in zeven regio's, de verslaglegging daarvan en het bijhouden van een GIA-website. De regio-indeling is door het ministerie van BZK gemaakt op basis van percentages allochtonen in de provincies. De provincies Groningen, Fryslân en Drenthe zijn geclusterd in de regio het Noorden. De provincies Overijssel en Gelderland zijn geclusterd in de regio het Oosten. De provincies Flevoland en Utrecht vormden samen twee regio's. De provincies Noord-Brabant⁵), Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg vormden afzonderlijk één regio. In de GIA-bijeenkomsten wordt besproken hoe het integratiebeleid concreet vorm krijgt, wat wel werkt en wat niet. De bijeenkomsten richten zich vooral op gemeenten en lokale/regionale organisaties. Zo blijven land en regio maar ook beleid en praktijk, op elkaar afgestemd.

2.3 Veranderende context

De GIA is opgesteld in 2007, een periode waarin op rijks- en lokaal niveau veel aandacht was voor integratie. In de politiek en de maatschappij groeide de discussie over sociale en culturele integratie van allochtonen. Er moesten maatregelen genomen worden om de inburgering en de participatie van allochtonen in Nederland te verbeteren. De vrijblijvendheid in het integratiebeleid moest stoppen, zo was de dominante gedachte.

Tussen 2007 en 2011 is er veel veranderd. In de webenquête is gevraagd naar de ontwikkeling die gemeenten zien met betrekking tot het thema integratie. In tabel 2 komt naar voren dat er ten aanzien van het thema integratie een ontwikkeling is naar meer aandacht voor participatie en eigen verantwoordelijkheid. Ook laat tabel 2 zien dat gemeenten van mening zijn dat het integratievraagstuk niet minder belangrijk wordt. Met andere woorden: het integratievraagstuk blijft bestaan, ook de geïnterviewde gemeenten benadrukken dit.

⁵) De provincie Zeeland maakte aanvankelijk deel uit van een regio samen met de provincie Noord-Brabant. Het ministerie van BZK heeft diverse gesprekken gevoerd met gemeenten in de provincie Zeeland waaruit naar voren kwam dat bij deze gemeenten geen behoefte bestond aan de GIA. Als gevolg hiervan zijn binnen de provincie Zeeland geen activiteiten ondernomen in het kader van de GIA.

Tabel 2. Verschuiving binnen thema integratie

Antwoordmogelijkheid	Percentage
<i>Meerdere antwoorden mogelijk</i>	
Het integratievraagstuk verschuift naar het vraagstuk van participatie	78%
Het integratievraagstuk zal steeds minder belangrijk worden	9%
Het integratievraagstuk verschuift naar eigen verantwoordelijkheid	61%
Het integratievraagstuk blijft onverminderd relevant	20%
Anders	11%

Het thema eigen verantwoordelijkheid staat ook centraal in de meest recente integratienota *Integratie, Binding en Burgerschap* (ministerie van BZK, 2011c). Ook op basis van de interviews kan gesteld worden dat de term integratie is vervangen door participatie, *mainstreaming* en burgerschap. Er is een verschuiving van integratie en inburgering naar participatie in de samenleving en het burger zijn in de Nederlandse samenleving. De G4 spreken zelfs niet meer over minderheidsgroepen omdat deze groepen qua percentage niet meer tot een minderheid behoren. Burgerschap en talentontwikkeling zijn termen die vooral door de G4 worden gebruikt. De middelgrote gemeenten gebruiken termen als *mainstreaming*, van exclusief naar inclusief of van specifiek naar generiek beleid. Waar nodig ontwikkelen gemeenten wel specifiek beleid of interventies voor speciale 'aandachtsgroepen'. Voorbeelden die zijn genoemd, zijn migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en Somaliërs.

Een andere ontwikkeling is dat provincies steeds minder een rol hebben binnen het thema integratie. Waar provincies in het recente verleden een actieve rol speelden in het dossier integratie, zijn zij zich meer gaan bezighouden met hun kerntaken. Ook de CMO's constateren deze ontwikkeling en hebben te maken met teruglopende of zelfs aflopende budgetten. Illustratief is dat twee van de CMO's die betrokken waren bij de uitvoering van de GIA, inmiddels failliet zijn.

Een derde ontwikkeling is dat gemeenten aangeven dat politieke verschuivingen na de gemeenteraads- en de Tweede Kamerverkiezingen, het huidige economische klimaat en de decentralisatie van nieuwe taken, grote invloed hebben gehad op het thema integratie. Integratie is verdwenen uit collegeprogramma's. Gemeenten staan de komende jaren voor grote opgaven met minder middelen. De bezuinigingen en de nieuwe taken zorgen voor andere prioriteiten. In de interviews geven gemeenten aan dat er bij de bezuinigingsoperaties gemiddeld tweederde op de integratie- en participatiebudgetten is bezuinigd. De middelen voor antidiscriminatie, tolerantie en vrouwenemancipatie zijn grotendeels gelijk gebleven. Een groot deel van de gemeenten heeft de subsidies voor zelforganisaties afgeschaft.

Gemeenten zijn ook kritischer ten aanzien van de welzijnsorganisaties die vaak uitvoering geven aan het gemeentelijke integratiebeleid. Er wordt kritischer gekeken naar de prestaties en steeds meer gewerkt met outcome-afspraken in plaats van outputafspraken.

In relatie tot voorgaande ontwikkelingen geven gemeenten aan dat het vraagstuk van integratie blijft bestaan. Gemeenten benadrukken dat *mainstreaming* het gevaar in zich heeft dat er beperkt aandacht is voor specifieke doelgroepen in het generieke beleid en dat ondanks de intenties om beleid “doelgroepenproof” te maken, dit onvoldoende effectief zal zijn als er geen aanjagers zijn die er voor zorgen dat er wordt gedacht aan alle (allochtone) doelgroepen binnen de gemeente.

3 Terugblik: vier jaar GIA

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op vier jaar GIA en weergegeven of de doelstellingen van de GIA zijn gerealiseerd. Voor de GIA is de volgende doelstelling geformuleerd: *40% van de gemeenten heeft de beleidsagenda ter hand genomen en heeft met behulp daarvan eigen, lokaal beleid ontwikkeld.* Daarbij werd als groeipad geschetst:

- 10% in 2008
- 15% in 2009
- 25% in 2010
- 40% in 2011.

In de begroting en de verslaggeving van directie Integratie & Samenleving is deze doelstelling als volgt geoperationaliseerd: *percentage gemeenten dat deelneemt aan de gemeenschappelijke beleidsagenda voor het integratiebeleid.*

Uit de tussenevaluatie blijkt dat de GIA-handreiking in 2010 bekend is bij en gelezen is door ongeveer een derde van de gemeenten (34%) (*B&A Consulting, 2010*). De doelstellingen van de GIA gaan echter niet alleen over bekendheid van gemeenten met de GIA-handreiking. Ze gaan er ook over dat gemeenten deelnemen aan de GIA. De mate waarin de doelstelling is gerealiseerd, wordt in dit hoofdstuk als volgt weergegeven:

- bekendheid gemeenten met de GIA
- deelname van gemeenten aan de GIA-bijeenkomsten.

Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het gebruik, de waardering door gemeenten en de organisatie van de GIA-handreiking en de GIA-bijeenkomsten.

3.1 42% van de gemeenten bekend met de GIA

De uitkomsten van de webenquête laat zien dat in 2012 de GIA bekend is bij 42% van de gemeenten die de webenquête hebben ingevuld. Uit tabel 3 volgt dat, naarmate het percentage allochtonen in de gemeente stijgt, de bekendheid met de GIA toeneemt. Van de gemeenten met meer dan 10% niet-westerse allochtonen, is meer dan 50% bekend met de GIA.

Tabel 3. Bekendheid GIA

Percentage niet-westerse allochtonen	Bekendheid GIA				Totaal
	<i>GIA-handreiking en -bijeenkomsten</i>	<i>GIA-handreiking</i>	<i>GIA-bijeenkomsten</i>	<i>Geen van beide</i>	
0 tot 5%	10%	10%	5%	75%	100%
5 tot 7.5%	20%	20%	40%	60%	100%
7.5 tot 10%	36%	7%	0%	57%	100%
10 tot 12.5%	50%	0%	0%	50%	100%
12.5% of meer	69%	4%	8%	19%	100%
Totaal⁶	28%	9%	4%	58%	100%

Uit de webenquête komt verder naar voren dat de GIA-handreiking door 76% van de gemeenten die bekend zijn met de GIA-handreiking, is gelezen. Ook komt naar voren dat van de gemeenten die bekend zijn met de regiobijeenkomsten, 81% deze regiobijeenkomsten heeft bezocht.

3.2 45% van de gemeenten heeft deelgenomen aan de GIA-bijeenkomsten

Uit de aanwezigheidslijsten van de GIA-bijeenkomsten komt naar voren dat 189 van de 418 gemeenten (45%) aanwezig is geweest bij een of meerdere regiobijeenkomsten⁷). De doelstelling van 40% is daarmee ook op deze manier gerealiseerd. De verdeling van aanwezigheid van de gemeenten over de verschillende regio's is als volgt.

Tabel 4. Analyse aanwezigheidslijsten regiobijeenkomsten

Regio	Totaal aantal gemeenten	Aanwezige gemeenten bij regiobijeenkomst	Percentage
Limburg	33	20	60%
Noord-Brabant	67	28	42%
Groningen, Fryslân, Drenthe	62	36	58%
Noord-Holland	58	15	26%
Gelderland en Overijssel	81	34	42%
Flevoland en Utrecht	32	16	50%
Zuid-Holland	72	40	56%
Totaal	418	189	45%

⁶) Gewogen gemiddelde

⁷) De deelnemers bestaan uit raadsleden, collegeleden en ambtenaren.

Het percentage gemeenten dat in een regio deelneemt, bedraagt 40 tot 60%. De regio Noord-Holland heeft een lager percentage. Mogelijke verklaring hiervoor is dat aanvankelijk het adviesbureau BMC is gevraagd om de bijeenkomsten te organiseren. BMC heeft, vanwege haar beperkte netwerk in de regio voor de GIA-bijeenkomsten, in de organisatie een CMO betrokken. BMC heeft vervolgens de provincie geadviseerd om de organisatie van de GIA-bijeenkomsten te beleggen bij deze organisatie.

Op basis van de verzamelde informatie in dit onderzoek kunnen verdere onderbouwde verklaringen worden gegeven voor de verschillen tussen de regio's. Mogelijke verklaringen kunnen liggen in de bestaande netwerken tussen gemeenten, de netwerken van de CMO's, het percentage niet-westerse allochtonen in een regio of de wijze van organiseren van de GIA-bijeenkomsten.

De GIA-bijeenkomsten zijn per regio anders georganiseerd. Een korte illustratie van de verschillen tussen de regio's volgt hierna. In Limburg was een team gevormd met experts op terreinen als onderwijs, diversiteit en diversiteit op EU-niveau waarmee de bijeenkomsten werden georganiseerd. In Brabant had het CMO 'de vrienden van de GIA' opgericht, bestaande uit een kernteam van gemeenteambtenaren die samen de thema's en de opzet van de GIA-bijeenkomsten vorm en inhoud gaven. In Flevoland-Utrecht werden de GIA-bijeenkomsten georganiseerd door een projectgroep onder verantwoordelijkheid van FORUM. In Zuid-Holland waren doorgaans gemeenten zelf verantwoordelijk voor de GIA-bijeenkomst; het CMO had een ondersteunde rol. Hierdoor werd optimaal gebruikgemaakt van het bestaande netwerk rondom integratie in de provincie. In het noorden zijn de GIA-bijeenkomsten georganiseerd in de vorm van een masterclass.

De CMO's en ook de gemeenten hebben de gekozen regio-indeling als knelpunt ervaren. Het was lastig om deelnemers te krijgen voor GIA-bijeenkomsten buiten hun eigen provincie.

De algehele coördinatie van de GIA-bijeenkomsten is door het ministerie van BZK belegd bij FORUM. Van tevoren zijn geen vastomlijnde afspraken gemaakt over de ondersteuning die FORUM aan de CMO's biedt. De ervaringen met de ondersteuning van FORUM zijn dan ook erg wisselend. Sommige CMO's waarderen de expertise en inzet van FORUM, andere CMO's geven aan dat de ondersteuning alleen bestond uit het beschikbaar stellen van formats voor de uitnodiging.

3.3 Van de gemeenten die de GIA-handreiking hebben gelezen en/of de GIA-bijeenkomsten hebben bezocht, heeft 70% deze gebruikt

De gemeenten die de GIA-handreiking hebben gelezen en/of de GIA-bijeenkomsten hebben bezocht, hebben deze op verschillende manieren gebruikt. Uit de webenquête (zie tabel 5) blijkt dat 70% van de gemeenten die de handreiking hebben gelezen of de regiobijeenkomsten hebben bezocht, er ook gebruik van heeft gemaakt. Zo zijn er gemeenten die met behulp van de GIA een nieuwe integratienota hebben vastgesteld, dan wel hun bestaande beleid hebben aangepast. Ook hebben gemeenten de GIA gebruikt om een of meer nieuwe integratieprojecten op te starten. 30% van de gemeenten die bekend zijn met de GIA, heeft deze niet gebruikt om verschillende redenen.

Tabel 5. Gebruik van GIA

Gebruik	Wijze van gebruik	Percentage
	<i>Meerdere antwoorden mogelijk</i>	
Ja		70%
	- de GIA-handreiking en/of de uitkomsten van de regiobijeenkomsten zijn binnen de gemeente besproken	25%
	- er is/wordt een (nieuwe) integratienota vastgesteld (integratiebeleid is aangepast)	40%
	- bij sectoraal beleid is/wordt een integratieparagraaf toegevoegd	8%
	- er zijn een of meer nieuwe integratieprojecten opgestart	15%
	- maar dat gaat nog gebeuren	3%
	- anders, namelijk ... (bijvoorbeeld <i>best practices</i> doorgesproken en toegepast, uitkomsten meegenomen daar waar relevant)	23%
Nee	omdat ... (bijvoorbeeld geen prioriteit, capaciteitstekort, geborgd in inclusieve beleid)	30%

3.4 Waardering van gemeenten voor de GIA

3.4.1 De GIA-handreiking wordt positief gewaardeerd door gemeenten

De GIA-handreiking wordt door gemeenten positief gewaardeerd. Gemeenten geven aan dat de GIA-handreiking prettig leesbaar is, informatief, duidelijk/helder en aansluit bij lokale thema's (zie ook tabel 6). De GIA-handreiking is volgens gemeenten concreet, praktisch en stond redelijk dicht bij de praktijk van gemeenten. De GIA-handreiking gaf gemeenten focus op het thema en zicht op de wettelijke kaders en instrumenten waar gemeenten gebruik van konden maken.

Tabel 6. Waardering GIA-handreiking

Antwoordmogelijkheid	Prettig leesbaar	Informatief	Duidelijk/helder	Sluit aan bij lokale thema's
Helemaal oneens	0%	0%	0%	0%
Oneens	0%	0%	0%	6%
Niet eens/niet oneens	19%	17%	22%	39%
Eens	72%	78%	72%	53%
Helemaal eens	8%	6%	6%	3%

De GIA-handreiking geeft overzicht, richting en focus en bevat relevante thema's

In de interviews geven gemeenten aan dat in de periode waarin de GIA-handreiking is ontwikkeld, er een wilgroei aan initiatieven was op het thema integratie. De GIA-handreiking gaf hen richting en focus. De handreiking gaf zicht op de visie en de wettelijke kaders vanuit het Rijk. Ook gaf de GIA-handreiking zicht op subsidies en regelingen waar gemeenten gebruik van konden maken.

Veel gemeenten hadden hun beleid op integratie al ontwikkeld toen de GIA-handreiking werd gepubliceerd. Een deel daarvan heeft de GIA-handreiking gebruikt om hun beleid op hoofdlijnen te toetsen. Gemeenten hebben de GIA-handreiking ook gebruikt als naslagwerk. De thema's sloten aan bij de lokale vraagstukken. In de webenquête geven gemeenten aan dat de behandelde thema's (zeer) relevant zijn (variërend van 60% tot 80%). Gemeenten geven daarnaast aan dat de thema's hebben geholpen om zicht te krijgen op de dekking van het gemeentelijk beleid.

Gemeenten hebben de GIA-handreiking ook gebruikt om binnen de gemeentelijke organisatie de thema's op de agenda te krijgen van diverse beleidssectoren. Op deze manier zorgde de GIA-handreiking voor bewustwording van het feit dat een aantal thema's mogelijk ook relevant is binnen de eigen gemeente. De GIA-handreiking wordt ook gebruikt om nieuwe medewerkers in te werken en wegwijs te maken op het thema integratie. Tot slot is de GIA-handreiking gebruikt als legenda om thema's te benoemen voor de GIA-bijeenkomsten.

De GIA-handreiking heeft in het verleden haar meerwaarde bewezen. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat de GIA-handreiking uit 2010 inmiddels onvoldoende aansluit bij de huidige vraagstukken. De GIA-handreiking bleek, ondanks de opzet om deze voortdurend aan te passen, snel achterhaald. Gemeenten verklaren dit door de snel veranderende context van het vraagstuk van integratie als gevolg van de bezuinigingen en andere politieke prioriteiten.

3.4.2 *De GIA-bijeenkomsten zorgden voor ontmoeting en kennisuitwisseling maar gemeenten verwachtten meer*

De GIA-bijeenkomsten hadden tot doel gemeenten te stimuleren en te ondersteunen bij de vormgeving van hun integratiebeleid. De GIA-bijeenkomsten zijn georganiseerd om een belangrijk platform te zijn voor ontmoeting tussen personen die landelijk, lokaal of regionaal werken op het betreffende thema. De GIA-handreiking is op basis van deze GIA-bijeenkomsten geactualiseerd en door de GIA-bijeenkomsten konden lokale ervaringen het Rijk inspireren tot het stellen van kaders, het maken van wetten en de inzet van financiële middelen. Met de GIA-bijeenkomsten werd beoogd dat er kennisuitwisseling plaatsvond tussen gemeenten onderling en tussen Rijk en gemeenten.

In de webenquête is de gemeenten gevraagd naar hun waardering van de GIA-bijeenkomsten naar aanleiding van voorgaande doelstellingen. Uit tabel 7 komt onder andere naar voren dat de gemeenten tijdens de GIA-bijeenkomsten hebben geleerd van elkaar en van andere deelnemers. Tevens hebben ze hun ervaringen kunnen delen met het Rijk. De GIA-bijeenkomsten hebben beperkt geleid tot nieuwe inzichten.

Tabel 7. Waardering GIA-bijeenkomsten

Antwoordmogelijkheid	Geleerd van andere gemeenten	Geleerd van andere deelnemers	Ervaringen kunnen delen met Rijk	Bijeenkomst sloot aan bij GIA-handreiking	Informatief	Geleid tot nieuwe inzichten
Helemaal oneens	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Oneens	0%	0%	4%	0%	0%	9%
Niet eens/niet oneens	26%	13%	30%	43%	48%	57%
Eens	70%	83%	61%	57%	52%	35%
Helemaal eens	4%	4%	4%	0%	0%	0%

De GIA-bijeenkomsten zorgen voor ontmoeting en kennisuitwisseling. GIA-bijeenkomsten geven gezicht aan het Rijk, de echte interactie wordt gemist
De gemeenten bevestigen in de verdiepende interviews het beeld van de webenquête. In sommige verdiepende interviews zijn gemeenten kritisch over de mate waarin de bijeenkomsten hebben geleid tot nieuwe inzichten. Deze gemeenten zijn van mening dat de inhoud van de GIA-bijeenkomsten veel van hetzelfde was doordat de betrokken personen al lang betrokken zijn bij het thema. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat de oplossingsgerichtheid, de pragmatische insteek en de creativiteit tijdens de GIA-bijeenkomsten worden gemist. Het waren leuke bijeenkomsten maar ze hadden weinig effect op het gemeentelijke beleid en ze leidden zeer beperkt tot vervolg.

De belangstelling van de geïnterviewde gemeenten voor de GIA-bijeenkomsten is aanzienlijk afgenomen in de afgelopen twee jaar. Meerdere geïnterviewde gemeenten geven aan dat de GIA-bijeenkomsten hen tegenwoordig te weinig opleveren; zij maken de keuze voor andere netwerken of bijeenkomsten waar ze deze meerwaarde wel van verwachten. Er wordt veel georganiseerd voor gemeenteambtenaren, het aanbod is groot. Gemeenten zijn kritischer geworden ten aanzien van de bijeenkomsten waar ze naartoe gaan. Er wordt voortdurend de afweging gemaakt wat er te halen is in de zin van middelen en ondersteuning.

Gemeenten geven aan dat de GIA-bijeenkomsten niet hebben geleid tot een hecht netwerk voor ambtenaren rondom integratie. Dit wordt door hen verklaard door de aflopende belangstelling voor het thema. Er zijn steeds minder beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor het thema integratie. Hierdoor wisselt de samenstelling van deelnemende beleidsmedewerkers voortdurend.

De aanwezigheid van het ministerie van BZK bij de GIA-bijeenkomsten wordt door de geïnterviewde gemeenten positief gewaardeerd, echter de verdere interactie met het Rijk wordt gemist. De aanwezigheid van andere departementen (dan het ministerie van BZK) was voor meerdere GIA-bijeenkomsten relevant, maar deze departementen hebben slechts in enkele gevallen deelgenomen aan de GIA-bijeenkomsten. Gemeenten geven verder aan dat het voor hen onvoldoende zichtbaar is wat het Rijk deed met de signalen die zij kreeg tijdens de bijeenkomsten. Hierover vond richting gemeenten nagenoeg geen terugkoppeling plaats. Binnen het ministerie van BZK zijn deze signalen intern gecommuniceerd en besproken in diverse overlegstructuren. Voorbeelden van deze signalen zijn onderwerpen als mannenemancipatie, de wijkaanpak, vrijwilligerswerk en zelforganisaties.

3.5 De organisatie van de GIA

3.5.1 Waardering voor achterliggende uitgangspunten van de GIA

Het doel van de GIA was te zorgen voor afstemming en samenhang tussen het rijks- en het lokale integratiebeleid. De GIA is een instrument dat het ministerie van BZK zonder wet en met beperkte middelen heeft ontwikkeld en geïmplementeerd. Het ministerie van BZK heeft voordat zij de GIA heeft ontwikkeld, verkennende gesprekken gevoerd met gemeenten om een beeld te krijgen van de behoeften van gemeenten op dit thema. Het ministerie van BZK heeft gekozen voor een strategie waarin deze geen 'bepalende rol' had, maar waarbij sprake was van een interactief proces tussen rijk en gemeenten. Doel van dit proces was om samen de agenda van de GIA te bepalen en samen te kijken naar effectieve werkmethoden.

Het ministerie van BZK beoogde door dit proces consensus te vinden tussen rijk en gemeenten over de integratie-opgave, een positieve verstandhouding tussen beide bestuurslagen te bereiken en gemeenten voor de GIA te positioneren in de rol van co-creator. De gemeenten reageerden zeer enthousiast en positief op deze procesaanpak.

Ook uit de webenquête komt naar voren dat een overgrote meerderheid (70%) van de gemeenten deze aanpak heeft positief gewaardeerd doordat de kloof tussen Rijk en gemeenten wordt verkleind en gezicht geeft aan het integratiebeleid van het Rijk.

Tabel 8. Waardering achterliggende uitgangspunten GIA

Antwoordmogelijkheid	Verkleint kloof Rijk-gemeenten	Gezicht aan het Rijk
Helemaal oneens	0%	0%
Oneens	8%	5%
Niet eens/niet oneens	23%	26%
Eens	63%	61%
Helemaal eens	8%	8%

Uit de interviews blijkt dat er rond dit thema veel goodwill is ontstaan tussen het ministerie van BZK en de gemeenten. De projectleider binnen het ministerie van BZK heeft veel geïnvesteerd in contacten bij gemeenten. Zowel in de webenquête als in de interviews is te constateren dat de projectleider bekend is bij alle gemeenten die gebruikmaken van de GIA. Deze manier van werken wordt binnen het Rijk en door de Raad van State aangehaald als een *good practice* (Raad van State, 2009). De inzichten die het ministerie van BZK heeft opgehaald uit de lokale contacten en concreet uit de GIA-bijeenkomsten, werden verwerkt in diverse notities en besproken binnen de relevante directies binnen het ministerie van BZK.

In de interviews geven gemeenten aan dat de werkwijze uniek was en dat het ministerie van BZK met de wijze waarop ze de GIA heeft ontwikkeld en geïmplementeerd, de gemeenten serieus neemt. Zij is in het ontwikkelingsproces het veld in gegaan en heeft gemeenten betrokken bij de totstandkoming van de GIA-handreiking. Gemeenten zien dat het Rijk bij de GIA in plaats van een directieve handelingsstrategie, een samenwerkingsstrategie heeft gekozen. Die keuze wordt positief gewaardeerd. Door de GIA is een waardevolle interactie tussen gemeenten en het ministerie van BZK ontstaan. De projectleider van het ministerie van BZK wordt door gemeenten als drijvende kracht achter de GIA gezien. De open houding van de projectleider van de GIA vanuit het ministerie van BZK wordt door veel gemeenten als positief benoemd.

3.5.2 *Het interactief opstellen van de GIA-handreiking wordt positief gewaardeerd door gemeenten*

De GIA-handreiking is opgesteld door een werkgroep GIA. Aan deze werkgroep namen verschillende gemeenten, de VNG, FORUM en het ministerie van BZK deel. Deze interactieve werkwijze om te komen tot een GIA-handreiking wordt door gemeenten positief gewaardeerd.

Betrokken personen hebben het positief ervaren om gezamenlijk te werken aan een beleidsvisie en het in kaart brengen van de relevante instrumenten. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat met name de G4 thema's hebben ingebracht voor de GIA-handreiking. De G4 geven nu ook aan minder betrokken te zijn bij de GIA omdat een nieuwe GIA-handreiking voor hen weinig meerwaarde heeft.

De GIA-handreiking gaf de gemeenten richting en focus op het thema. Gemeenten geven aan dat de GIA-handreiking meer impact had kunnen hebben als het onderwerp niet van de politieke agenda was verdwenen. Ook geven ze aan dat een papieren boekje, in een tijd van overvloed aan informatie, niet echt impact heeft. Als het gaat om ondersteuning van gemeenten bij hun lokale beleid, geven gemeenten aan dat maatwerkondersteuning, zoals werd gehanteerd bij het project *Duizend en één kracht* van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, meer impact zal hebben.

3.5.3 *De provinciale bijdragen aan CMO's waren bevorderend of belemmerend voor de organisatie van de GIA-bijeenkomsten*

De organisatie van de GIA-bijeenkomsten is belegd bij de provinciale CMO's. Het ministerie van BZK heeft deze CMO's gevraagd om de GIA-bijeenkomsten te organiseren. De provincies is gevraagd een bijdrage te leveren door in de werkplannen die CMO's maken met de provincies, ruimte te creëren voor de organisatie van de GIA-bijeenkomsten. Met de provincies zijn hierover geen vaste afspraken gemaakt. In de regio's bestaan er verschillen in de wijze waarop de CMO's zijn gefaciliteerd door de provincies. De CMO's geven in de interviews aan dat een provinciale bijdrage bevorderend dan wel belemmerend heeft gewerkt als hiervan geen sprake was. Het ontbreken van een provinciale bijdrage heeft vooral effect gehad op de tijdsbesteding van de CMO's voor de organisatie van de GIA-bijeenkomsten. Een kort overzicht per regio/provincie volgt hieronder.

- *Limburg*. De provincie heeft € 2.000 aan extra middelen beschikbaar gesteld per GIA-bijeenkomst. Via een subsidieverzoek konden gemeenten hiervan gebruikmaken als zij een GIA-bijeenkomst wilden organiseren. Omdat gemeenten dat proces tijdrovend en arbeidsintensief vonden, heeft een beperkt aantal gemeenten gebruikgemaakt van deze middelen

- *Noord-Brabant en Zeeland.* Het CMO in Noord-Brabant heeft provinciale middelen in de vorm van extra tijd gekregen om de GIA-bijeenkomsten te organiseren
- *Groningen, Fryslân, Drenthe.* De provincies Fryslân en Groningen hebben extra uren beschikbaar gesteld voor de CMO's om de GIA-bijeenkomsten te organiseren. De provincie Drenthe heeft geen extra uren beschikbaar gesteld omdat het thema integratie geen prioriteit heeft binnen de provincie
- *Noord-Holland.* Zie paragraaf 3.2 voor de toelichting op de situatie in Noord-Holland. Vanuit de provincie zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld
- *Gelderland en Overijssel.* De provincie Gelderland heeft de organisatie van de bijeenkomsten door het CMO onderdeel gemaakt van de provinciale subsidie. Ook was zij inhoudelijk betrokken bij de organisatie van de regiobijeenkomsten. Zij bewaakte of de regiobijeenkomsten bijdragen aan de doelstellingen. Het CMO in Overijssel had geen extra provinciale uren voor de GIA
- *Flevoland en Utrecht.* De provincies Utrecht en Flevoland hebben geen middelen beschikbaar gesteld voor de GIA-bijeenkomsten
- *Zuid-Holland.* De provincie Zuid-Holland heeft middelen beschikbaar gesteld aan de CMO's om de GIA-bijeenkomsten te organiseren.

3.5.4 *CMO's zijn deskundig, echter weinig vernieuwend*

In de webenquête geeft een overgrote meerderheid van de gemeenten (70%) aan dat zij de CMO's de juiste partij vinden om de GIA-bijeenkomsten te organiseren (zie tabel 9).

Tabel 9. CMO's juiste partij om GIA-bijeenkomsten te organiseren

Antwoordmogelijkheid	Percentage
Ja,	70%
- omdat de CMO's de juiste deskundigheid hebben met betrekking tot de vraagstukken	30%
- omdat de CMO's de juiste netwerken hebben met betrekking tot de benodigde deelnemers voor de bijeenkomsten	35%
- anders	4%
Nee,	30%
- omdat de CMO's niet de juiste deskundigheid hebben met betrekking tot de vraagstukken	13%
- omdat de CMO's onvoldoende netwerken hebben met betrekking tot de benodigde deelnemers voor de bijeenkomsten	0%
- anders	17%

In de interviews geven gemeenten aan dat zij het positief gewaardeerd hebben dat de CMO's een groot netwerk hebben onder migrantenorganisaties en tweedelijnsinstellingen die uitvoering geven aan het gemeentelijk integratiebeleid. De CMO's hebben echter een beperkt netwerk op andere beleidsterreinen dan integratie binnen gemeenten. Hierdoor kostte het de CMO's veel tijd om andere beleidsmedewerkers te betrekken bij de GIA-bijeenkomsten.

De CMO's geven aan dat het veel tijd heeft gekost om gemeenten te motiveren om deel te nemen aan de bijeenkomsten. In tegenstelling tot de webenquête waarin gemeenten de waardering uitspreken voor de thema's van de GIA-handreiking, geven CMO's aan dat zij de thema's uit de GIA moesten ze "verpakken" om het interessant te maken voor gemeenten.

Geïnterviewde gemeenten zijn - in tegenstelling tot de antwoorden in de webenquête - kritisch over de CMO's als het gaat om de organisatie van de GIA-bijeenkomsten. Zij geven aan dat de bijeenkomsten beperkt hebben geleid tot nieuwe inzichten en vinden dat de CMO's onvoldoende vernieuwend werken aan het vraagstuk van integratie. Tot slot geven geïnterviewde gemeenten aan dat de CMO's onvoldoende follow-up hebben gegeven aan de GIA-bijeenkomsten.

3.5.5 *Investering CMO's in verhogen van deelname gemeenten heeft vruchten afgeworpen: gemeenten misten rijksbrede deelname*

In de tussenevaluatie is geconstateerd dat beleidsambtenaren van gemeenten waren ondervertegenwoordigd (*B&A Consulting, 2010*). Naar aanleiding hiervan hebben de CMO's geïnvesteerd in het meer betrekken van beleidsambtenaren van gemeenten, vaak door middel van belacties die veel tijd in beslag namen. Wel met resultaat want dit heeft volgens de geïnterviewde gemeenten geresulteerd in een hogere deelname van beleidsambtenaren. Geïnterviewde gemeenten waarden deze wijziging in samenstelling van deelnemers en zijn positief over de samenstelling van de deelnemers aan de GIA-bijeenkomsten in de afgelopen twee jaar.

Geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij met name vertegenwoordigers van andere rijksdepartementen hebben gemist. Zij geven aan dat de gemeentelijke verandering richting *mainstreaming*, van specifiek naar generiek, ook binnen het Rijk zou moeten plaatsvinden. Gemeenten zien deze ontwikkeling echter niet terug op rijksniveau.

De webenquête bevestigt deze behoefte. Hierin komt naar voren dat gemeenten in de bijeenkomsten beleidsambtenaren en bestuurders van gemeenten, beleidsambtenaren vanuit het Rijk, medewerkers en bestuurders van (welzijns-) instellingen en deskundigen willen zien (zie tabel 10).

Tabel 10. Behoeftedeelnemers GIA-bijeenkomsten

Antwoord- mogelijkheid	Beleidsambtenaren andere gemeenten	Bestuurders andere gemeenten	Beleids- ambtenaren Rijk	Medewerkers welzijns- instellingen	Bestuurders welzijns- instellingen	Des- kundigen
Helemaal oneens	0%	0%	0%	5%	5%	0%
Oneens	0%	9%	0%	5%	9%	0%
Niet eens/niet oneens	0%	23%	5%	14%	14%	22%
Eens	70%	50%	77%	67%	64%	61%
Helemaal eens	30%	18%	18%	10%	9%	17%

4 Vooruitblik: toekomst GIA?

In dit hoofdstuk wordt vooruitgekeken naar de toekomst van de GIA. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de behoefte aan voortzetting, de verwachting van gemeenten richting het ministerie van BZK en de concrete adviezen ten aanzien van de GIA-handreiking en de GIA-bijeenkomsten.

4.1 Behoefte aan voortzetting GIA met name bij gemeenten met een hoog percentage niet-westerse allochtonen

In de webenquête is gevraagd naar de behoefte om de GIA voort te zetten. Naar voren komt dat bijna driekwart van de gemeenten geen behoefte heeft om de GIA voort te zetten. Gedifferentieerd naar het percentage niet-westerse allochtonen komt naar voren dat de behoefte om de GIA voort te zetten hiervan afhankelijk is (zie tabel 11). Bij een percentage van 12,5% of meer niet-westerse allochtonen blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten de GIA wil voortzetten en de andere helft niet.

Tabel 11. Behoefte om GIA voort te zetten

Antwoord-mogelijkheid	0-5%	5-7,5%	7,5-10%	10-12,5%	12,5% of meer	Totaal
Ja	17%	27%	31%	29%	46%	26%
Nee	83%	73%	69%	71%	54%	74%

Uit de interviews met gemeenten komt naar voren dat kleinere gemeenten met een laag percentage niet-westerse allochtonen geen behoefte hebben om de GIA voort te zetten. Zij focussen zich op hun kerntaken, bijvoorbeeld de realisatie van de taakstelling voor vluchtelingen. De enige behoefte die zij hebben is dat het Rijk duidelijk aangeeft wat zij van gemeenten verwacht met betrekking tot het onderwerp integratie en hen hierover actief informeert.

De G4 geven in de interviews eveneens aan geen behoefte te hebben aan voortzetting van de GIA. De G4 hebben zelf en als G4 reeds regelmatig overleg met verschillende ministeries, onder ander als het gaat over integratie. De GIA is daarom voor hen minder relevant. Daarnaast hebben de G4 eigen beleidsmedewerkers die actief zijn op het gebied van integratievraagstukken. Deze integratievraagstukken zijn gezien de bevolkingssamenstelling van de G4 ook uniek ten opzichte van andere gemeenten.

Met name gemeenten met een percentage niet-westerse allochtonen boven de 12,5% (uitgezonderd de G4) geven in de interviews aan behoefte te hebben aan voortzetting van de GIA. Deze voortzetting dient echter een andere opzet te krijgen dan de huidige vorm van de GIA (zie hiervoor de adviezen in paragraaf 4.3).

Integratie wordt door deze gemeenten gezien als een duurzaam verschijnsel. Het type integratievraagstukken en de doelgroepen veranderen weliswaar, maar het verschijnsel 'nieuwe groepen in de samenleving' blijft. Deze gemeenten geven aan dat de GIA er voor zorgt dat het ministerie van BZK ze hoort en serieus neemt. Lokale signalen kunnen op deze manier meegegeven worden aan het Rijk. Ook zien gemeenten de GIA als een middel om het thema integratie aan te jagen; zij zien daarin een rol voor het ministerie van BZK.

4.2 Gemeenten willen een actief ministerie van BZK op het vraagstuk van integratie

Gemeenten constateren dat het Rijk zich terugtrekt van het domein van integratie. Voor gemeenten is onduidelijk hoe het Rijk concreet invulling gaat geven aan haar visie *Integratie, binding, burgerschap*. Gemeenten met een percentage van 12,5% of meer niet-westerse allochtonen benadrukken het belang van een gedeelde visie tussen Rijk en gemeenten op het vraagstuk van integratie en het benoemen van het aandeel van de verschillende overheden daarin.

Deze gemeenten geven op basis van het voorgaande aan de volgende verwachtingen te hebben van het ministerie van BZK ten aanzien van het thema integratie:

- *breng de algemene kaders en grenzen in beeld* en geef vervolgens gemeenten de ruimte om lokaal haar beleid vorm te geven, passend bij de vraag en de context waarin zij zich bevindt
- *fungeer als aanjager*, blijf aandacht houden voor het vraagstuk van integratie. Gemeenten verwachten van het ministerie van BZK dat zij - ongeacht de politieke situatie - aandacht blijft houden voor de diversiteit in de samenleving en de vraagstukken die dit met zich meebrengt. Binnen gemeenten wordt gekeken naar het handelen van het ministerie van BZK om op basis hiervan actie te ondernemen
- *ondersteun individuele gemeenten* bij het daadwerkelijk voeren van inclusief beleid, zodat er aandacht is voor alle burgers, inclusief allochtonen. Als *good practice* wordt hierbij regelmatig verwezen naar het project *Duizend en één kracht*. Geïnterviewde gemeenten constateren dat *mainstreaming* nog niet een automatisme is binnen veel gemeentelijke organisaties. Zij zijn van mening dat het ministerie van BZK dient te investeren in de infrastructuur en randvoorwaarden om *mainstreaming* mogelijk te maken bij gemeenten
- *houd kennis en trends op het gebied van integratie bij* en bundel deze. Geïnterviewde gemeenten geven aan dat integratiebeleid veelal wordt ontwikkeld zonder een gedegen analyse van feiten en cijfers en zonder zicht op de effectiviteit van beleidsinstrumenten.

Het ministerie van BZK kan gemeenten ondersteunen met feiten en cijfers en (wetenschappelijke) onderzoeken die gemeenten helpen bij het maken van kwalitatief goede keuzes voor beleidsinstrumenten. Gemeenten willen zicht krijgen op beleid dat effectief is en hebben zelf onvoldoende mogelijkheden om dit vorm te geven

- *betrek nieuwe partners.* Creativiteit is volgens gemeenten een *must* voor wat betreft het thema integratie. Gemeenten willen op het thema integratie andere, nieuwe stakeholders betrekken, zoals het maatschappelijk middenveld, die anders kijken naar het vraagstuk dan de gebruikelijke stakeholders.

Tot slot geven verschillende geïnterviewde gemeenten aan dat budgetten voor integratie regelmatig op zijn gegaan aan landelijke en provinciale instellingen, terwijl de effectiviteit van integratie een lokale, gemeentelijke aangelegenheid is. Geïnterviewde gemeenten zijn van mening dat de effectiviteit van de bestede middelen vergroot kan worden als de middelen lokaal worden besteed aan het faciliteren van gemeenten bij hun lokale integratieactiviteiten.

4.3 Adviezen voor de voortzetting van de GIA

Op basis van de behoefte van gemeenten met 12,5% of meer niet-westerse allochtonen, is het het meest opportuun om de voortzetting van de GIA te richten op deze gemeenten. Dit neemt niet weg dat in de opzet van een volgende GIA ook andere gemeenten de gelegenheid geboden moet worden om deel te nemen. Zoals uit tabel 11 naar voren komt, zijn er ook gemeenten met een lager percentage allochtonen die behoefte hebben om de GIA voort te zetten.

De gemeenten die behoefte hebben aan voortzetting van de GIA, is gevraagd naar adviezen voor de voortzetting van de GIA-handreiking en de GIA-bijeenkomsten.

Voordat ingegaan wordt op deze specifieke adviezen voor de GIA, eerst een algemeen advies op basis van de bevindingen in deze eindevaluatie:

- Advies 1* De interactieve beleidsvorming van de GIA wordt zowel door het Rijk als door gemeenten positief gewaardeerd. Deze interactieve beleidsvorming wijkt af van wat (nog) gebruikelijk is als het gaat om beleidsvorming door het Rijk. Door als Rijk samen met gemeenten beleid vorm te geven, kan rekening gehouden worden met lokale signalen, wordt het commitment verhoogd en wordt de effectiviteit van het beleid vergroot.

Twynstra Gudde

4.3.1 Drie adviezen voor de GIA-handreiking

- Advies 1* Gemeenten geven aan dat het bij een beleidsvrij onderwerp handig om een handreiking te hebben die focus biedt. Gemeenten verwachten van de nieuwe GIA-handreiking dat deze gemeenten ondersteunt bij de inkleuring van begrippen als burgerschap, zelfredzaamheid, eigen kracht en *empowerment*. Op deze manier kan de GIA-handreiking handreikingen doen voor *mainstreaming* en zicht geven op de consequenties van de beweging van specifiek naar generiek beleid. De nieuwe GIA moet nog meer aansluiten bij generieke beleidsvelden en aangeven hoe gemeenten diverse doelgroepen kunnen bereiken op dit beleidsveld. Gemeenten willen weten welke beleidsinstrumenten zij kunnen inzetten om de kwaliteit en de effectiviteit van hun beleid te vergroten. Concreet vragen gemeenten ook om ondersteuning bij de afweging wanneer er wel sprake dient te zijn voor specifiek beleid voor bepaalde 'aandachtsgroepen'.
- Advies 2* Gemeenten moeten de komende jaren fors bezuinigen. Ze verwachten dat de nieuwe GIA-handreiking hieraan invulling geeft. Hoe kunnen gemeenten, ondanks de bezuinigingen en het ontbreken van middelen vanuit de rijksoverheid op integratie, werken aan dit thema en welke instrumenten kunnen daarvoor worden ingezet? De nieuwe GIA dient aandacht te geven aan het slim vinden van middelen en het leggen van verbindingen met nieuwe partners op het thema van integratie.
- Advies 3* De nieuwe GIA-handreiking dient meer dynamisch te zijn en steeds te worden aangevuld met actuele vraagstukken. Een papieren versie is volgens gemeenten achterhaald.

4.3.2 Vijf adviezen voor de GIA-bijeenkomsten

- Er wordt veel georganiseerd voor gemeenteambtenaren. Gemeenteambtenaren stellen prioriteiten in welke bijeenkomsten ze bijwonen en welke niet. Gemeenten komen alleen als ze middelen of ondersteuning kunnen 'halen' in directe relatie tot hun eigen praktijk.
- Advies 1* Gemeenten willen een grotere betrokkenheid vanuit het Rijk bij de GIA-bijeenkomsten. Gemeenten verwachten meer diepgang, interactie en dialoog tussen gemeenten en Rijk. Gemeenten zien graag dat, naast het ministerie van BZK, ook andere ministeries aandacht en tijd hebben voor het onderwerp integratie. Dit komt overeen met de lijn die geformuleerd is in het algemene advies.

Twynstra Gudde

- Advies 2* Gemeenten willen op een vernieuwende manier en met nieuwe partners werken aan het thema integratie. Gemeenten hebben behoefte aan het doorbreken van oude paradigma's om te komen tot nieuwe inspirerende inzichten. Gemeenten willen niet meer met de *usual suspects* maar met nieuwe partners die slimmer en zakelijker zijn, kijken naar het vraagstuk en met hen samenwerken. Dit betekent voor alle betrokken partijen, zoals het ministerie van BZK en FORUM, dat zij zich dienen te ontwikkelen om in deze behoefte te voorzien.
- Advies 3* Gemeenten hebben behoefte aan concrete ondersteuning bij de verandering van het integratiebeleid naar *mainstreaming*, dan wel van specifiek naar generiek beleid, en willen tijdens GIA-bijeenkomsten meer praktische kennis delen.
- Advies 4* Gemeenten willen meer aandacht besteden aan beleidsterreinen of vraagstukken waar het denken aan en betrekken van allochtonen niet een vanzelfsprekendheid is in de GIA-bijeenkomsten.
- Advies 5* Gemeenten moeten prioriteiten stellen, ook in de tijd die ze besteden aan diverse bijeenkomsten. De GIA-bijeenkomsten dienen meer aan te sluiten bij bestaande regionale overleggen. Creëer geen nieuw netwerk, maar sluit aan bij bestaande netwerken. Voorbeelden die in dit kader worden genoemd, zijn netwerken rondom openbare orde en veiligheid, dienstverlening, de Wmo en portefeuillehouderoverleggen.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Literatuurlijst

- B&A Consulting, *Gemeenten en Rijk: gemeenschappelijk werken aan integratie?*, 2010
Kamerstuk 31268, nummer 8
Kamerstuk 31268, nummer 1
Ministerie van BZK, *Programma van eisen Eindevaluatie Gemeenschappelijke Integratieagenda*, 2011a
Ministerie van BZK, *Opdrachtverlening Eindevaluatie Gemeenschappelijke Integratieagenda*, 2011b
Ministerie van BZK, *Integratienota Integratie, binding, burgerschap*, 2011c
Ministerie van VROM, *Datgene wat ons bindt*, 2008
Ministerie van VROM, *Datgene wat ons bindt*, 2009
Ministerie van VROM, *Datgene wat ons bindt*, 2010
Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking; leeftijd, herkomstgroepering, geslacht en regio, 1 januari 2011, 2012*
Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, 2009

Onderzoeksvragen

(ministerie van BZK, 2011a)

Onderzoeksaspecten programma-inhoudelijk

- Hoeveel % heeft gebruikgemaakt van de GIA en op welke wijze?
- Is het voor gemeenten duidelijk hoe de GIA gebruikt kan worden?
- Wat is de rol en de functie van de regionale bijeenkomsten bij het gebruik van de GIA en wat zijn de uitkomsten van deze bijeenkomsten?

Onderzoeksaspecten implementatie/organisatie

- Hoe is de aanpak van de GIA, niet opgelegd vanuit het Rijk, maar ter inspiratie en gericht op leren van elkaar, ervaren?
- Welke knelpunten hebben zich voorgedaan bij de implementatie van de GIA?
- Is er verschil in implementatie tussen de verschillende GIA-regio's en zo ja, op welke manier?
- Hebben de CMO's genoeg deskundigheid en netwerken om voldoende ondersteuning aan de gemeenten te bieden?
- Is er behoefte om - naast gemeenten - ook de anderen, bijvoorbeeld welzijns-instellingen, zelforganisaties, enz., te betrekken bij de GIA-bijeenkomsten?

Adviezen en lessen

- Wat zijn voor gemeenten belemmerende en/of bevorderende factoren met betrekking tot gebruikmaken van de GIA?
- Hebben gemeenten behoefte om de komende jaren de GIA voort te zetten (de methode, de GIA-handreiking en de GIA-regiobijeenkomsten)?
 - . zo ja:
 - * welke verbeteringen qua opzet kunnen doorgevoerd worden zodat meer gemeenten gebruik zullen maken van de GIA?
 - * wat adviseren gemeenten bij het vormgeven van een herziene GIA de komende (kabinets-) periode?
 - . zo nee (toevoeging Twynstra Gudde):
 - * welke behoeften hebben gemeenten als het gaat om verbetering verbinding/samenhang landelijk en lokaal integratiebeleid?
 - * welke rol zien gemeenten voor de verschillende betrokken stakeholders als het gaat om deze verbinding/samenhang van integratiebeleid?

Geïnterviewden

Geïnterviewden stap 2

De heer M. Aközbek	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Inburgering en Integratie, projectleider Lokaal Integratiebeleid
De heer H. Balgobind	Partoer CMO Fryslân, adviseur
De heer E. Gerritsma	Forum, chef de bureau Servicecentrum Integratie
De heer R. Hazelzet	Palet Adviseurs Diversiteit, projectleider GIA
De heer Th. Hessels	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Inburgering en Integratie, auteur GIA-handreiking
Mevrouw A. Hooijenga	VNG, beleidsmedewerker Werk & Inkomen
Mevrouw J. Hulsker	Elan Expertise Centrum voor Integratie, Participatie en Emancipatie, coördinator adviesgroep
De heer A. Jansen	EMOL (Expertisecentrum Maatschappelijke Ondersteuning Limburg), bestuurssecretaris
Mevrouw M. Janssens	Stamm CMO, teammanager Emancipatie en Diversiteit
Mevrouw A. Jong	CMO Flevoland, adviseur
Mevrouw I. Magioncalda	CMO Groningen, coördinator KMG
Mevrouw G. Pehlivan	Alleato, projectleider GIA en Jouw Zorg is Mijn Zorg
Mevrouw R. Putte	ABC Kenniscentrum, senior adviseur
De heer R. Ramcharan	Forum, programmamanager
De heer J. Sewnath	CMO Stimulans, adviseur

Geïnterviewden stap 3

Mevrouw S. Arab	gemeente Lelystad, beleidsadviseur Integratie
De heer M. Benabbou	gemeente Den Haag, beleidsmedewerker Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn Sector Welzijn, Jeugd en Burgerschap.
Mevrouw E. Giesberts	gemeente Roermond, coördinator Integratie
De heer R. Groosman	gemeente Amersfoort, beleidsadviseur Integratie
De heer A. Huijsman	gemeente Werkendam, beleidsmedewerker
Mevrouw C. Jacobs	gemeente Bergen op Zoom, beleidsmedewerker
Mevrouw D. Kraan	gemeente Almelo, beleidsmedewerker sociaal domein
Mevrouw F. Kremers	gemeente Cuijk, beleidsadviseur
Mevrouw M. Manders	gemeente Utrecht, senior beleidsadviseur/projectmanager
Mevrouw J. Nijboer	gemeente Amsterdam, afdelingshoofd Burgerschap en Diversiteit
De heer M. Rensen	gemeente Rotterdam, senior beleidsmedewerker
De heer J. Roes	gemeente Sittard-Geleen, Beleidsmedewerker Onderwijs, Cultuur, Welzijn en Sport

Twynstra Gudde

De heer P. Tangel

De heer S. Yavuz

De heer I. van der Vlist,

Mevrouw L. Wiersma

gemeente Delft, clusterhoofd Samenleving

gemeente Dordrecht, beleidsmedewerker

gemeente Nijmegen, programmamanager Zorg & Welzijn

gemeente Leeuwarden, projectleider