

Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders

Directoraat-generaal
Justitie, vrijheid en veiligheid



Handboek over integratie voor beleidsmakers en uitvoerders

November 2004



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

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

ISBN 92-79-02522-8

© Europese Gemeenschappen, 2006
Reproductie is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

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

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Context	6
Inleiding	8
<hr/>	
Hoofdstuk 1 — Inburgering van nieuwkomers en erkende vluchtelingen	13
1.1. Programma's ontwerpen	15
1.2. Ambities afstemmen op middelen	19
1.3. Werken met partners	23
1.4. Programma's evalueren en aanpassen	28
Hoofdstuk 1 — Conclusies	32
<hr/>	
Hoofdstuk 2 — Participatie van de burgers	35
2.1. Interculturele bekwaamheid	36
2.2. Betrokkenheid van burgers en immigranten	41
2.3. Naar open en integratieve organisaties	53
Hoofdstuk 2 — Conclusies	54
<hr/>	
Hoofdstuk 3 — Indicatoren	57
3.1. De voorwaarden scheppen	61
3.2. Indicatoren selecteren	64
3.3. Europese samenwerking	69
Hoofdstuk 3 — Conclusies	74
<hr/>	
Bijlage — Beleid omzetten in programma's	77
Eindnoten	82
Nationale contactpunten voor integratie	84



Voorwoord

Op het gebied van de integratie van immigranten in de maatschappij hebben alle lidstaten van de Europese Unie tegenwoordig met dezelfde problemen te maken. De lidstaten hebben de taak deze problemen op te lossen. Het is echter een bijzonder complexe taak, die gevoelig ligt en die steeds belangrijker wordt.

Met de verwachte vergrijzing en de afname van de bevolkingsgroei ligt het voor de hand dat immigratie in Europa de komende jaren zal stijgen en een noodzakelijke ontwikkeling zal zijn. De integratie van immigranten is van vitaal belang voor maatschappelijke samenhang en economische ontwikkeling. Immigranten moeten voelen dat zij deel uitmaken van onze maatschappij en daarom moeten wij hen rechtvaardig behandelen en erop toezien dat zij over de juiste middelen beschikken om volwaardig aan onze maatschappij te kunnen deelnemen. Integratie is een voortdurend proces in twee richtingen, dat is gebaseerd op de wederzijdse rechten en de bijbehorende verplichtingen van de immigranten en de maatschappij waarin zij worden opgevangen.

Tijdens de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003 benadrukten de staatshoofden en regeringsleiders het belang van samenwerking en van de uitwisseling van ervaringen en informatie over integratie op EU-niveau, omdat de lidstaten veel van elkaar kunnen leren. Als reactie op deze oproep hebben de nationale contactpunten voor integratie, bestaande uit deskundigen uit de lidstaten die regelmatig bijeenkomen, besloten een handboek voor een goede praktische aanpak samen te stellen.

Met groot enthousiasme juich ik de publicatie van de eerste uitgave van het handboek over integratie toe. Het bevat een verscheidenheid van voorbeelden en praktische toepassingen van succesvolle integratie in de Europese Unie. Er wordt aandacht besteed aan de vele projecten en programma's die overal in Europa op nationaal, regionaal en lokaal niveau zijn opgezet. Het handboek bevat een aantal algemene conclusies en ook de lering die men gaandeweg uit de praktijk heeft getrokken komt ter sprake. Ik hoop dat dit handboek de beleidsmakers en uitvoerenden binnen de gehele EU goed van pas zal komen en dat het zal bijdragen aan de ontwikkeling van een algemeen Europees kader voor integratie.

Ik ben ervan overtuigd dat dit handboek een bron van inspiratie zal vormen voor zowel de 'oude rotten' als de nieuwelingen die bij de integratie van immigranten zijn betrokken en dat het ons houvast zal geven bij ons gezamenlijk streven integratie zo goed mogelijk gestalte te geven.



Jonathan Faull
Directeur-generaal
DG Justitie, vrijheid en veiligheid
Europese Commissie

Brussel, november 2004



Context

Het idee om een handboek over integratie samen te stellen ontstond tijdens de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003, waar de staatshoofden en regeringsleiders het belang onderschreven van samenwerking en van de uitwisseling van informatie met de nieuw opgerichte groep van nationale contactpunten voor integratie. Er werd besloten een dergelijk handboek te maken om de uitwisseling van informatie te structureren en om tot tastbare resultaten te komen die lidstaten zouden kunnen gebruiken bij het ontwikkelen en bevorderen van beleidsinitiatieven voor een betere integratie. Dit handboek heeft daarom als belangrijkste doelstelling de uitwisseling van informatie en een praktische aanpak tussen lidstaten in gang te zetten.

Het handboek is voor de Europese Commissie samengesteld door een onafhankelijk adviesorgaan, de Migratiebeleidsgroep, en is in nauwe samenwerking met de nationale contactpunten voor integratie ontwikkeld. Het is gebaseerd op de bevindingen van een reeks technische seminars die respectievelijk in Kopenhagen (februari 2004), Lissabon (april 2004) en Londen (juni 2004) hebben plaatsgevonden. Aan deze seminars, die waren georganiseerd door de voor integratie verantwoordelijke ministeries van de drie betrokken landen (Denemarken, Portugal en het Verenigd Koninkrijk) met steun van de Europese Commissie en gefaciliteerd door de Migratiebeleidsgroep, werd deelgenomen door gouvernementele en niet-gouvernementele beleidsmakers en uitvoerenden om informatie en methoden uit te wisselen over drie onderwerpen: inburgeringsprogramma's, deelname aan het maatschappelijke en politieke leven en de ontwikkeling van indicatoren. In de drie hoofdstukken van het handboek wordt de indeling van de seminars aangehouden die elk aan een van deze onderwerpen waren gewijd. De Migratiebeleidsgroep heeft ter voorbereiding van elk seminar en als kader voor de gesprekken een aantal verhandelingen opgesteld. Ook de concepten voor de einddocumenten van de seminars werden door deze groep verzorgd. Vervolgens werden deze documenten besproken binnen de groep van nationale contactpunten voor integratie. Zowel tijdens de seminars als tijdens de samenstelling van het handboek droeg de groep van nationale contactpunten voor integratie bij met voorbeelden van goede aanpak en van veelbelovende initiatieven op het gebied van integratie vanuit de desbetreffende landen. Al deze elementen tezamen vormen de belangrijkste bouwstenen van dit handboek over integratie.

Dit handboek is bedoeld voor beleidsmakers en uitvoerenden. Wie zijn dat en wat hebben zij gemeenschappelijk, zodat dit handboek voor beide groepen een aanwinst kan zijn? In algemene zin geldt dat beleidsmakers de bovenliggende integratiedoelen formuleren, de middelen beschikbaar stellen, de implementatie volgen en de resultaten evalueren. De uitvoerenden vertalen de integratiedoelen naar concrete programma's, zij bepalen de doelen en voeren de activiteiten uit om deze doelen te realiseren. Het zal duidelijk zijn dat de vorming van een algeheel integratiebeleid buiten het bestek van

dit handboek valt. Een Europees handboek kan evenmin uitvoerig ingaan op concrete activiteiten van programma's. Dit handboek beschrijft daarom goede methoden en er worden leerzame praktijkvoorbeelden uit de lidstaten besproken die op twee soorten integratieprogramma's betrekking hebben: inburgeringscursussen voor nieuwkomers en erkende vluchtelingen (hoofdstuk 1) en participatie van de burgers (hoofdstuk 2).

Om een beter beeld te krijgen van het succes van integratieprogramma's en de resultaten van dergelijke programma's te kunnen meten kunnen de beleidsmakers en uitvoerenden indicatoren en ijkpunten voor integratie ontwikkelen. Het gebruik daarvan in openbaar beleid en integratieprogramma's wordt in hoofdstuk 3 behandeld.

Op grond van deze hoofdstukken wordt een schema voorgesteld dat kan worden gebruikt om integratiedoelen om te zetten in integratieprogramma's (zie bijlage). De beleidsmakers en uitvoerenden kunnen aan de hand van het schema de doelen van integratieprogramma's verduidelijken, de implementatie daarvan rapporteren en de resultaten meten. Op deze wijze kunnen goede methoden worden uitgewisseld en werpt ook de uitwisseling zelf meer vruchten af. De goede methoden worden in de drie hoofdstukken kort beschreven. Als een bepaald land in verband met een bepaalde activiteit wordt genoemd, betekent dat niet automatisch dat de desbetreffende aanpak ook in andere landen voorkomt. De lessen die uit de praktijk worden getrokken, komen overal in de tekst voor en worden tevens als conclusies aan het einde van elk hoofdstuk vermeld.

Wij benadrukken hier dat de geleerde lessen en de aanbevelingen in dit handboek slechts dienen als suggesties voor beleidsmakers en uitvoerenden; het handboek is niets meer dan een catalogus vol inspirerende ideeën. Verder dient dit handboek te worden gezien als het resultaat van een voortgaand proces. Het is een levend instrument dat niet stap voor stap wordt ontwikkeld naarmate de tijd voortschrijdt maar dat steeds wordt bijgewerkt op basis van vooruitgang, nieuwe ontwikkelingen, oplossingen en resultaten. Voor 2006 is een tweede uitgave gepland met nieuwe hoofdstukken die voor de onderhavige eerste uitgave van het handboek zijn gekozen, weerspiegelen de prioriteiten in de *Mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid*. Na verloop van tijd zal het handboek echter alle beleidsterreinen bestrijken die op integratie betrekking hebben, inclusief aspecten betreffende huisvesting, gezondheidszorg en de arbeidsmarkt.

Brussel, november 2004



Inleiding

De integratie van immigranten leidt tot veel discussie in de uitgebreide Europese Unie, waar de meeste lidstaten met migratiebewegingen te maken hebben. Sommige voormalige emigratielanden zijn immigratielanden geworden en zien zich nu voor het eerst tegenover integratieproblemen geplaatst. Evenals deze landen concentreren oudere immigratielanden zich op de nieuwkomers maar blijven tegelijkertijd ijveren voor de maatschappelijke participatie van ingeburgerde immigranten en wijzigen beleid waarvan is komen vast te staan dat het onvoldoende resultaat oplevert. Zoals ook op andere beleidsterreinen het geval is, toont de diversiteit van benaderingen binnen Europa dat er verschillend wordt gedacht over de wijze waarop integratie moet worden bevorderd. De diversiteit in de immigratiehistorie heeft geleid tot verschillen in het concept en de praktijk van integratie, maar deze diversiteit is niet de enige oorzaak. Verschillen in beleid en in de rol van de overheid en het maatschappelijk middenveld hebben ertoe geleid dat benaderingen van de integratie van nieuwe immigranten en vluchtelingen van elkaar zijn gaan afwijken. Deze diversiteit blijkt bijvoorbeeld uit de nog onbeantwoorde vraag welke groepen de doelgroepen van het integratiebeleid zijn of zouden moeten zijn. Er zijn verschillende definities voor „immigranten” of „etnische minderheden” in omloop. De vraag wie tot de groep immigranten van de tweede generatie behoort, zou kunnen worden beantwoord op grond van de nationaliteit van de personen in kwestie of, als zij burgers zijn, de geboorteplaats van hun ouders. Nieuwe lidstaten hebben historisch gezien meer nadruk gelegd op de aanpak van minderheidsvraagstukken dan op de integratie van immigranten. Er bestaat eveneens verschil van mening over de vraag of „immigranten”, nog los van de wijze waarop zij worden gedefinieerd, als één groep moeten worden aangemerkt. Zij worden beschouwd als personen of leden van bepaalde subcategorieën die worden gedefinieerd op basis van nationale of etnische afkomst, godsdienst, geslacht, leeftijd of migratiemotieven (economische migranten, vluchtelingen of gezins- of familieleden) of hun vaardigheden en opleiding (van hoog- tot laagopgeleiden). De samenleving als geheel zou ook een geschikte beleidsdoelgroep zijn als integratie wordt gezien als een proces dat tot maatschappelijke samenhang moet leiden. Vanuit dat perspectief is beleid een antwoord op de desintegrerende effecten van de snelle maatschappelijke, economische en culturele veranderingen die zich in de meeste Europese samenlevingen voltrekken en is beleid gericht op allerlei groepen onder de bevolking, al dan niet met een migratieachtergrond. Als gevolg daarvan is integratie de algemene noemer van een mengeling van algemene en specifieke benaderingen die op verschillende groepen en uiteenlopende vraagstukken zijn gericht.

Alle Europese landen hebben verklaard de mensenrechten te zullen eerbiedigen en delen waarden op gebieden van gelijkheid, antidiscriminatie, solidariteit, openheid, participatie en tolerantie. Op verschillende niveaus beïnvloeden overheden elkaar door een voortdurende uitwisseling van beleid, waardoor er nationaal en internationaal meer overeenkomsten ontstaan in de aanpak, doelen en doelstellingen van beleid. Veel over-

eenstemming heeft betrekking op het vaststellen van de kerngebieden of kerndimensies van integratie. Omdat een exacte definitie van het begrip integratie waarschijnlijk niet ruim genoeg is, zullen we de bepaling van de kerndimensies van integratie als een bruikbare „werkdefinitie” hanteren. Onafhankelijkheid wordt vaak als het algemene doel van integratie beschouwd: overheden streven naar een situatie waarin immigranten in staat zijn een onafhankelijk leven te leiden wat betreft huisvesting, werk, opleiding, maatschappelijke contacten en deelname aan de samenleving. Het *Eerste jaarverslag over migratie en integratie* van de Commissie toont aan dat toegang tot de arbeidsmarkt, taalvaardigheden en een adequaat opleidingsniveau in alle lidstaten de belangrijkste doelstellingen zijn om tot succesvolle integratie te komen. Op Europees niveau is integratie op de arbeidsmarkt het gebied waar beleidsdoelstellingen het meest concreet zijn gedefinieerd, zoals blijkt uit de richtsnoeren voor de werkgelegenheidsstrategie van 2003 waarin voorstellen worden gedaan om in 2010 een aanzienlijke reductie te hebben bereikt in de enorme verschillen in werkloosheid tussen EU- en niet-EU-staatsburgers. Werk en betaalbare en goede huisvesting dragen bij tot betere levensomstandigheden. Voor de meeste lidstaten is gebrek aan huisvesting, slechte huisvesting en een oververtegenwoordiging van immigranten in achterstandswijken een problematische situatie. Bij deze dimensie van integratie gaat het om lokaal en stedelijk beleid en om de centrale rol van lokale overheden in het integratieproces.

Zonder de aandacht voor sociaal-economische vraagstukken te laten verslappen, benadrukken overheden steeds meer het belang van de sociaal-culturele sfeer, de persoonlijke dimensies van integratie en de frequentie en intensiteit van maatschappelijke interactie. Bij een dergelijke benadering is het noodzakelijk dat de integratie van immigranten op alle aspecten van de samenleving betrekking heeft, dus ook op civiel, cultureel en politiek gebied. Bij het begrip van integratie als een proces in twee richtingen, speelt de houding van de samenleving van het gastland en zijn burgers, structuren en organisaties een rol. Er bestaat een onderling verband tussen de verschillende integratiedimensies, waarbij resultaten in één domein de resultaten in andere domeinen versterken. Een baan heeft bijvoorbeeld een grote invloed op de taalontwikkeling, de ontwikkeling van bredere culturele vaardigheden en het leggen van maatschappelijke contacten. Maatschappelijke contacten zorgen op hun beurt voor betere economische kansen. Taal is van grote betekenis op de arbeidsmarkt en biedt betere opleidingskansen. Tegelijkertijd biedt taal inzicht in de bevolking en de samenleving van het gastland.

Integratiebeleid is erop gericht tot positieve resultaten voor immigranten te komen op de gebieden van werkgelegenheid, huisvesting, opleiding, gezondheidszorg etc. Nieuwkomers en reeds aanwezige immigranten kunnen deze resultaten gemakkelijker bereiken als zij bepaalde vaardigheden ontwikkelen, zoals taalvaardigheid en kennis van de samenleving van het gastland. In dit opzicht helpen inburgeringsprogramma's nieuwkomers zich deze vaardigheden eigen te maken, zodat zij volwaardig aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen. Tegelijkertijd dient de aandacht voor individuele



aanpassing en vraagstukken rond de mens als hulpbron te worden gecombineerd met speciale aandacht voor maatschappelijke samenhang en gelijkheid in diverse samenlevingen. De vraag naar vaardigheden moet worden afgestemd op sterke mechanismen voor de verwerving van deze vaardigheden en de mogelijkheden deze te gebruiken. De samenleving en haar instellingen moeten een actieve bijdrage leveren door zich voor immigranten open te stellen. Het is niet alleen de taak van de immigrant om zich vaardigheden eigen te maken; ook de overheden en maatschappelijke actoren dienen ervoor te zorgen dat er ruimschoots mogelijkheden voorhanden zijn voor maatschappelijke participatie door immigranten op basis van gelijkheid en non-discriminatie. Voor de ontwikkeling van een rechtvaardig en effectief integratiebeleid is het van cruciaal belang dat er een juiste balans in de verantwoordelijkheden bestaat.

Integratie is niet alleen een relatie tussen de „staat” en de „individuele migrant”. Het is ook een proces met nauwe samenwerkingsverbanden tussen verschillende niveaus van overheid en non-gouvernementele actoren, zoals werkgevers, vakbonden, religieuze organisaties, het maatschappelijk middenveld, migrantenorganisaties, de media en NGO's die immigranten ondersteunen. Politieke leiders dragen bijvoorbeeld een grote verantwoordelijkheid in hun rol als openbare opvoeders en in het bevorderen van een positieve houding ten aanzien van immigranten om vreemdelingenhaat en racistische tendensen tegen te gaan. Werkgevers kunnen zorgen voor toegang tot banen, training in vaardigheden en zij kunnen taalcursussen aanbieden, introducties geven, toegang tot huisvesting mogelijk maken en informatie aandragen voor het openbare debat over de economische voordelen van immigratie. De media spelen ook een belangrijke rol. Zij moeten immers zorgen voor een evenwichtige berichtgeving. De houding van het publiek tegenover nieuwkomers hangt nauw samen met de informatie die door de media wordt verschaft. Openheid en goed nabuurschap van het publiek vormen de essentiële ingrediënten voor een geslaagde integratie en kunnen via vrijwilligersprogramma's worden aangemoedigd. Integratie is een gedeelde verantwoordelijkheid en vraagt om de inbreng van veel actoren.

De actieve participatie van immigranten is gebaseerd op rechten en plichten die zich geleidelijk in de richting van de rechten en plichten van de staatsburgers van het gastland bewegen. Toegang tot instellingen, diensten en middelen van participatie van de burgers scheppen de voorwaarden voor de uitoefening van actief burgerschap door migranten. Het open karakter van het verenigingsleven, variërend van sportclubs tot politieke partijen, is van doorslaggevende betekenis voor het resultaat van het proces. Organisaties van alle soorten moeten de interculturele realiteit uitdragen door een beleid van gelijke kansen toe te passen door op alle niveaus migranten in dienst te nemen en door samenwerking met migrantenverenigingen. Migrantenorganisaties zijn ook belangrijke partners in de uitvoering van gezamenlijk bestuur. Vooral op lokaal niveau zijn politieke beslissingen van grote invloed op inwoners met een andere nationaliteit, die via allerlei consultatiemechanismen kunnen participeren. Migrantengroepen kunnen ook tot naturalisatie worden aangemoedigd.



Wat er bij het uitwisselen van informatie over goede methoden komt kijken

Een definitie van een goede methode zou kunnen zijn: een benadering waarvan door onderzoek en evaluatie is aangetoond dat deze effectief en duurzaam is en uitstekende resultaten oplevert, en die op een andere situatie kan worden toegepast en daaraan kan worden aangepast.

- Er kunnen lessen worden getrokken uit goede en slechte methoden.
- De meeste methoden hebben zowel sterke als zwakke elementen.
- Geen enkele methode kan in zijn geheel worden gekopieerd.
- Alle methoden moeten aan de plaatselijke omstandigheden worden aangepast.



In documentatie over goede methoden moet het volgende worden vastgelegd

- Wat was het probleem waarvoor de methode werd gebruikt en wie heeft het probleem in kaart gebracht?
- Wie heeft de methode geïnitieerd en wie waren erbij betrokken?
- Hoe heeft de methode zich ontwikkeld en wat waren de stadia?
- Wat waren de positieve en/of negatieve gevolgen?
- Hoe staat het met de financiële uitvoerbaarheid op de lange termijn?
- Effectiviteit: de invloed van de methode
- Efficiëntie: de verhouding tussen invloed en kosten
- Duurzaamheid: blijvende invloed en kopieerbaarheid
- Uiterlijkheden: dat wil zeggen, eventuele onbedoelde positieve en negatieve invloeden van de methode op anderen dan de directe begunstigden
- Relevantie: de betekenis van de methode voor de doelgroep



Hoofdstuk 1

Inburgering van nieuwkomers en erkende vluchtelingen





In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het ontwerp en de implementatie van inburgeringsprogramma's. Deelnemers kunnen de taal leren, relaties opbouwen op de arbeidsmarkt en kennis verwerven over de samenleving van het gastland via nauwkeurig geplande en goedgeoutilleerde programma's. In hun inspanningen voor succesvolle inburgering kunnen overheden samenwerken met lokale overheden, sociale partners en NGO's en regelmatig inburgeringsprogramma's evalueren.

Integratie is een proces dat meerdere jaren duurt en in veel gevallen ook na de naturalisatie en soms zelfs tot in de tweede en derde generatie wordt voortgezet. Betrokkenheid versnelt het proces, wanneer de ontvangende samenleving het op zich neemt immigranten te verwelkomen en hun de gelegenheid te bieden zich de taal, de basiswaarden en de gebruiken eigen te maken, en immigranten van hun kant aantonen vastbesloten te zijn om tot de ontvangende samenleving toe te treden.

☒ Inburgeringsprogramma's zijn een investering in de toekomst die zowel de immigrant als de samenleving bereid moeten zijn te doen. Deze programma's bieden immigranten een start waarbij zij de essentiële vaardigheden verwerven om onafhankelijk te kunnen functioneren. Daarom zijn inburgeringsprogramma's de moeite waard. Ook de samenleving profiteert van het rendement van deze investering: de immigranten zijn beter toegerust om aan de samenleving bij te dragen.

De eerste stadia van het verblijf van een migrant in het land van opvang zijn van bijzonder belang. Sommige overheden hebben voor de beginfase van het verblijf van de migrant inburgeringsprogramma's geïntroduceerd. Inburgeringsprogramma's bestaan in het algemeen uit drie hoofdonderdelen: taalonderricht, maatschappelijke oriëntatie en op de arbeidsmarkt gerichte cursussen.



Een voorbeeld van een inburgeringsprogramma komt uit de Belgische stad Gent, waar een gemeentelijke integratiedienst door de gemeente en voor een groot deel door de Vlaamse Gemeenschap (onder de post Stedelijk beleid en integratie) wordt bekostigd. Op het opvangprogramma is de Vlaamse wetgeving van toepassing (2003, geïmplementeerd op 1 april 2004) die voorziet in inburgeringscursussen voor nieuw aangekomen gezins- of familieleden, geregulariseerde vreemdelingen, erkende vluchtelingen, minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel. De wetgeving geldt ook voor asielzoekers die in een bepaalde fase van de asielprocedure terecht zijn gekomen waarin de grond van hun aanvraag in detail wordt onderzocht. Voor sommige groepen zijn de inburgeringscursussen verplicht. Het inburgeringsprogramma omvat lessen Nederlands (maximaal 1 200 uur op vier niveaus, waarvan 120 door het centrum zelf worden verzorgd) en 75 uur „maatschappelijke oriëntatie“. De lessen „maatschappelijke oriëntatie“ bevatten modules over praktische en administratieve vraagstukken en bieden informatie over de wijze waarop men tot culturele en maatschappelijke activiteiten toegang kan krijgen. In Gent worden deze lessen gegeven in het Turks, Arabisch, Frans, Engels, Russisch, Spaans, Iraans, Albanees, Somalisch en Nederlands. Gent streeft er ook naar om samen met andere organisaties een individueel opvangprogramma „op maat“ te bieden met daarin onder meer begeleiding bij werk, onderwijs en opleiding. Op dit moment volgen ongeveer 500 volwassen nieuwkomers het inburgeringsprogramma.



Contactinformatie:

www.gent.be/integratiedienst/, centrum Kom-Pas: kom.pas@gent.be



1.1. Programma's ontwerpen

Het aanbieden van cursussen op verschillende niveaus met verschillende indelingen en een verscheidenheid van lesmethoden kan bijdragen tot een geslaagd taalonderricht voor immigranten met een andere opleidingsachtergrond of met eerder opgedane kennis van het gastland en de taal. Dit leidt tot nuttige kwalificaties. In het ideale geval worden de programma's afgesloten met een toets om te bepalen welk niveau de deelnemers hebben bereikt.



Taalonderricht

Vooraf in landen waar de nieuw aangekomen immigranten en vluchtelingen nog geen kennis hebben van de plaatselijke taal vanwege koloniale en andere banden, vormt het taalonderricht het zwaartepunt van de inburgeringsinspanningen van overheden. De cursussen zijn over het algemeen bedoeld voor volwassenen met een wettig verblijf die onvoldoende kennis hebben van de officiële taal of talen. Ofschoon er veel middelen voor taalprogramma's worden vrijgemaakt, maken veel overheden zich zorgen over het feit dat de behaalde resultaten niet optimaal zijn.

Deelnemers worden vaak ingedeeld op verschillende niveaus van taalonderricht. In Zweden worden de taalvaardigheden van de deelnemers geëvalueerd, waarna de cursisten over vier niveaus worden verdeeld (er zijn twee niveaus voor deelnemers met een





academische achtergrond). Bij de integratiecursussen die onder de Duitse immigratiewet van 2004 worden aangeboden, is de klassenindeling gebaseerd op voorgaande taalvaardigheden en onderwijservaringen. Daar staat tegenover dat de migratiegroep waartoe de deelnemer behoort geen rol speelt als deze voor de taal cursus in een klas wordt ingedeeld, zoals dat in het verleden het geval is geweest. In veel landen verzorgt men aparte lessen voor analfabeten, meestal met intensiever onderricht, en speciale cursussen voor jonge migranten. De cursussen worden vaak afgesloten met een taaltoets. In Denemarken zijn de taal cursussen en toetsen vaak gekoppeld aan de niveaus van het „Gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen: leren, onderwijzen, evaluatie” van de Raad van Europa.

- ✘ Als cursuscertificaten van een type zijn dat door werkgevers en opleidingsinstellingen wordt erkend, kunnen deze de deelnemers inzicht geven in hun verdere kansen op de arbeids- of opleidingsmarkt. Bij de ontwikkeling van de cursusinhoud en cursusmethode dient met deze kansen rekening te worden gehouden.

Een Duitse evaluatie van talencursussen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken toont aan dat het onderricht in en de beoordeling van schrijfvaardigheid cruciaal zijn, omdat voor het functioneren in de Duitse samenleving en op de Duitse arbeidsmarkt vaak een goede schrijfvaardigheid wordt vereist. Spreekvaardigheid is weliswaar onontbeerlijk maar mag niet de enige discipline zijn waarop in taal cursussen nadruk wordt gelegd. Uit de beoordeling komt naar voren dat taalonderricht dient te zijn afgestemd op het publiek en op de werksituaties waarin van de migrant wordt verwacht dat deze de Duitse taal in voldoende mate beheerst.

Aan werk gerelateerde inhoud van inburgeringscursussen

- ✘ Een goede methode veronderstelt een flexibele opzet van inburgeringscursussen waardoor het mogelijk is dat taalonderricht en deelname op de arbeidsmarkt naast elkaar plaatsvinden in plaats van na elkaar in een strikte opeenvolging van taalonderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. In het ideale geval zijn taal- en beroepsonderwijs in de cursussen geïntegreerd en wordt de waarde van bestaande vaardigheden bepaald.

Als onafhankelijkheid het doel van de inburgeringsprogramma's is, moet daarin een centrale plaats zijn ingeruimd voor een nauw verband met de arbeidsmarkt. Veel deelnemers hebben nog geen affiniteit met de arbeidsmarkt als zij in het kader van gezinshereniging of als vluchteling in het gastland zijn gekomen. Hulp bij het vinden van een baan, professionele adviescentra, partnershipcontracten en beroepsopleiding kunnen allemaal deel uitmaken van inburgeringsprogramma's en kunnen als aanvulling of geïntegreerd in een taal cursus worden aangeboden. In Denemarken kan training op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld bestaan uit een korte opleiding, training in de praktijk of werving met een tegemoetkoming in de loonkosten. Aan de immigrant of vluchteling



kan ook een mentor worden toegewezen ter ondersteuning van zijn of haar maatschappelijke, taalkundige of beroepsmatige kwalificaties.

Programma's waarin werkgelegenheid en taalvaardigheid worden gecombineerd, zijn vaak waardevol. De deelnemers hebben namelijk vooral profijt van taalonderricht als dit in de context van hun werk of opleiding plaatsvindt. Aangezien nieuwkomers doelen sneller realiseren als zij verschillende dingen tegelijk kunnen doen, moeten cursussen naast elkaar in plaats van opeenvolgend plaatsvinden. De tweeledige programma's in Nederland bestaan bijvoorbeeld uit een combinatie van de Nederlandse taal en een ander element (zoals hulp bij de opvoeding van kinderen, werk, beroepsopleiding, vrijwilligerswerk of maatschappelijk actief zijn). Vooral personen met een beroepsopleiding en/of eerder opgedane werkervaring kunnen een inburgeringscursus krijgen die op het werk binnen hun vakgebied is afgestemd. Op die manier biedt de inhoud van het programma de cursist actieve ondersteuning als deze zich op de arbeidsmarkt gaat begeven en leert hij bovendien de plaatselijke taal.

Als de cursisten niet steeds hetzelfde hoeven te leren, blijven zij optimaal gemotiveerd. Herhaling dient dus te worden vermeden. Inburgeringscursussen moeten erop zijn gericht dat iedere nieuwkomer zijn of haar mogelijkheden op de arbeidsmarkt ten volle kan benutten, zodat er geen waardevolle mankracht verloren gaat.

Om de waarde te bepalen van de ervaring en kennis die in het land van herkomst zijn opgedaan is het bijzonder nuttig om bij de evaluatie van de vaardigheden van nieuwkomers dynamische methoden te gebruiken waarbij minder wordt gelet op formele criteria en waarbij verschillende soorten ervaring worden beoordeeld.



Het door het ESF bekostigde Specima-project in Finland is bedoeld voor immigranten met een academische of andere hoge opleiding. Via het project hoopt men gemotiveerde deskundigen op te sporen, hun kennisniveau te bepalen en hen in Finse bedrijven en organisaties onder te brengen. Tot de maatregelen die in dit verband zijn getroffen, behoren onder meer de erkenning van diploma's, voortdurende opleiding en bijscholing, netwerking en de verwerving van bevoegdheden, www.mol.fi/migration/.

De financiële bijdrage van de Zweedse overheid in 2003 was bestemd voor training op de arbeidsmarkt voor personen die in het buitenland postmiddelbaar onderwijs hadden genoten op gebieden waarop een tekort aan personeel bestond (medewerkers in de gezondheidszorg, leraren, technologen en wetenschappers) en voor verpleegopleidingen voor werkloze immigranten. Dit laatste was vooral bedoeld om te voorzien in de leemte van tweetalige medewerkers in de primaire gezondheidszorg en de bejaardenzorg.

Veel deelnemers verlaten het inburgeringsprogramma voortijdig omdat zij tijdens de cursus een baan vinden. Overheden zijn echter bang dat het hierbij vaak om werk





voor laag- of ongeschoolden gaat en dat immigranten, gezien het feit dat een baan in deze sector van de economie allesbehalve gegarandeerd is, mogelijk weer op een sociale uitkering zijn aangewezen als zij niet over de vereiste vaardigheden voor een gekwalificeerde functie beschikken. Het zou beter zijn om de vorm en inhoud van inburgeringsprogramma's aan te passen voor immigranten die al werk hebben. Denemarken ontwikkelt bijvoorbeeld op IT gebaseerde programma's voor taalonderwijs die thuis kunnen worden gebruikt, zodat het onderwijs in de taal gescheiden van de werktraining is te volgen. Cursussen kunnen ook plaatsvinden in het bedrijf of de organisatie waar de deelnemer de werktraining volgt of een baan heeft of in de openbare onderwijsinstelling waar de deelnemer onderwijs volgt.

- Deeltijd cursussen, leren op afstand of e-learning en vergelijkbare concepten stellen deelnemers in staat hun inburgeringsprogramma's voort te zetten als zij een baan nemen.**

In een aantal landen stellen de gemeenten die de inburgeringsprogramma's uitvoeren individuele werkschema's op en wijzen deze cursussen toe op basis van de behoeften van de cursist. Het doel is altijd voor iedere persoon het ideale programma samen te stellen. Toch slaagt men er niet altijd in het gehele scala van diensten aan te bieden dat voor individueel gerichte training noodzakelijk is. Met name in dichtbevolkte gebieden is dit het geval.

- Door middelen in pools samen te brengen kunnen aangrenzende gemeenten verschillende soorten cursussen bieden. Deelnemers uit de ene gemeente kunnen dan in de andere gemeente werken of een cursus volgen. Netwerken en contacten met gezins- en familieleden blijven hierdoor intact.**

Aan maatschappij gerelateerde inhoud van inburgeringscursussen

- In het ideale geval blijkt uit inburgeringsprogramma's dat de samenleving de nieuwkomers oprecht verwelkomt en hen in staat stelt zich verantwoordelijk te voelen voor de gemeenschap waarin zij gaan leven.**

In inburgeringscursussen wordt naast het belang van de taal ook het belang onderstreept van „maatschappelijke oriëntatie” en de kennis die immigranten moeten verwerven over het functioneren van de samenleving en haar waarden. Cursussen kunnen betrekking hebben op de fundamentele elementen van de grondwet, zoals respect voor de mensenrechten en democratie, en op het functioneren van het politieke systeem, inclusief kansen voor participatie op politiek en maatschappelijk gebied. Oriëntatie ten aanzien van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de rechten van het kind is in veel programma's een belangrijk onderdeel.

Ook praktische elementen worden in veel landen als belangrijk ervaren. Het Nederlandse inburgeringsprogramma bevat cursussen om deelnemers niet alleen vertrouwd te maken



met de Nederlandse gezondheidszorg, het onderwijsstelsel en de sociale voorzieningen maar ook met de nationale gebruiken. In het Verenigd Koninkrijk krijgen cursisten tijdens de lessen in staatsburgerschap onder andere informatie over de verschillende gemeenschappen en religieuze groepen in het Verenigd Koninkrijk en over de wijze waarop zij van voorzieningen gebruik kunnen maken en toegang tot de arbeidsmarkt kunnen krijgen.

Wat de waarden betreft, zij opgemerkt dat ook de huidige bevolking wordt gekenmerkt door een grote diversiteit van waarden en gedrag en niet altijd voldoet aan de normen die aan immigranten worden gesteld.

Een inburgering ten aanzien van waarden komt het meest tot zijn recht in de vorm van een gemeenschappelijke inspanning waarin de nieuwkomers en de ontvangende samenleving proberen te beantwoorden aan de criteria die door de normen en regels van het land zijn bepaald.



Hoe kan aan de maatschappij gerelateerde inhoud in inburgeringsprogramma's worden ondergebracht? Overheden zullen maatschappelijke oriëntatie aan het begin van het cursustraject willen plaatsen omdat de immigrant in een latere fase een betere taalvaardigheid heeft ontwikkeld die meer geëigend is voor de behandeling van complexe materie. Anderzijds willen sommige overheden maatschappelijke oriëntatie juist combineren met taalonderricht, omdat deze relevante en interessante onderwerpen biedt voor lessen aan volwassenen. In Oostenrijk bestaat er geen speciaal cursusblok met maatschappelijke thema's; deze komen tijdens het taalonderricht aan bod. In de Duitse immigratiewet van 2004 wordt voorzien in integratiecursussen waarin taalonderricht via een basis cursus en een cursus voor gevorderden wordt gegeven (elke cursus bestaat uit 300 uur en beide duren ongeveer een jaar), gevolgd door een oriëntatiecursus van 30 uur over de rechtsorde, de cultuur en de geschiedenis van Duitsland. De taal- en oriëntatiecursussen worden met een eindtoets afgesloten.

In Frankfurt gaat aan de taal cursus van 600 uur een oriëntatiecursus van 40 uur in de stad vooraf met daarin onder meer een rit met de metro, een stadswandeling, een bezoek aan een gemeentelijke instantie en informatie over instellingen en de Duitse rechtsorde. De cursus wordt in acht talen gegeven door ingeburgerde migranten uit de stad zelf.



Contactinformatie: Bureau voor multiculturele zaken Frankfurt, www.stadt-frankfurt.de/amka/



1.2. Ambities afstemmen op middelen

Wat overheden van nieuwkomers verlangen, dient te worden afgewogen tegen de beschikbaarheid en kwaliteit van inburgeringsprogramma's op de langere termijn.





De opzet van inburgeringscursussen en het verwachte aantal lessen zijn van land tot land verschillend. Inburgeringscursussen leggen echter een groot beslag op middelen en administratie. Dit geldt met name voor programma's waarbij de vaardigheden van personen zo nauwkeurig mogelijk op hun behoeften moeten worden afgestemd. Overheden bieden de cursussen aan en geven de deelnemers financiële steun tijdens de oriëntatieprogramma's, die in voltijd plaatsvinden. Vaak streeft men ernaar de steun zo veel mogelijk te geven in de vorm van een salarisachtige vergoeding. In Denemarken is het inburgeringsprogramma gratis en immigranten of vluchtelingen die geen werk of familie hebben om in hun onderhoud te voorzien, hebben recht op een inburgeringstoelage. Het driejarige programma omvat lessen Deens, lessen over de Deense samenleving en cultuur en over actieve deelname op de arbeidsmarkt. De deelnemers krijgen gemiddeld 37 uur per week les. In Zweden neemt de inburgeringsperiode maximaal ongeveer twee jaar in beslag en bestaat gemiddeld uit 525 uur Zweeds en voorbereiding op deelname aan de arbeidsmarkt. In Finland wordt de integratieperiode naar verwachting verlengd tot langer dan drie jaar voor bepaalde immigranten, waaronder zieken, moeders met kleine kinderen, personen met een schrijf- en leesachterstand en sommige jongeren. Zelfs voor inburgeringsprogramma's die bescheidener van opzet zijn, moeten middelen worden vrijgemaakt. Men heeft vaak met wachtlijsten te maken en potentiële deelnemers kunnen niet altijd in een klas worden ingedeeld.

Er zijn ook landen waar de cursus verplicht is en waar sancties worden opgelegd die gevolgen kunnen hebben voor de verlenging van verblijfsvergunningen of de uitbetaling van sociale uitkeringen. In Denemarken wordt de inburgeringstoelage verlaagd als de deelnemer zonder aanvaardbare reden bij zijn of haar programma afwezig is. In Oostenrijk en onder het nog in te voeren Nederlandse systeem, betalen de deelnemers de cursussen zelf en kunnen dit geld (gedeeltelijk) terugkrijgen als zij de cursus met goed gevolg voltooien. De Duitse immigratiewet van 2004 voorziet in een bepaalde financiële bijdrage van de deelnemers, die naar verwachting 1 euro per uur zal bedragen, en bevat bepalingen voor mogelijke sancties bij afwezigheid. Voor deelnemers die een sociale uitkering krijgen, geldt deze regeling niet. In Frankrijk bespoedigt een hoog aanwezigheidspercentage het naturalisatieproces. Strategieën zijn niet alleen op sancties gebaseerd. Er wordt ook gebruik gemaakt van een bepaalde vorm van beloning voor aanwezigheid aan en voltooiing van de cursus.



Verplichte programma's en het gebruik van sancties en/of beloningen moeten na verloop van tijd worden geëvalueerd om vast te stellen of daarmee de kwaliteit van de cursussen wordt verbeterd en de absentie afneemt.

Waar de lessen gratis zijn, bestaat binnen de overheid een controverse over de hoge kosten en voelen de verantwoordelijke afdelingen zich genooddaakt de economische en sociale voordelen van taalonderwijs aan immigranten op de lange termijn te benadrukken. In de nieuwe lidstaten zijn de budgettaire implicaties van inburgeringsactivi-



teiten nog ingrijpender dan in de EU-15. Wellicht zou de mogelijkheid van bijdragen uit externe bronnen of bronnen binnen de Gemeenschap kunnen worden onderzocht. Bijdragen vanuit de particuliere sector zouden in de toekomst eveneens nader kunnen worden besproken.

Een goede methode veronderstelt dat programma's toegankelijk, betaalbaar en van goede kwaliteit zijn en dat de invloed daarvan regelmatig wordt beoordeeld.



Waar inburgeringscursussen ook arbeidsmarktmaatregelen omvatten, stelt de implementatie de overheden voor een grote uitdaging. Er kunnen niet altijd op het individu afgestemde cursusprogramma's worden geboden. Soms bieden inburgeringsprogramma's uniforme oplossingen, ofschoon ze eigenlijk aan de individuele opleidingsachtergrond en arbeidsmarktvooruitzichten van de desbetreffende persoon moeten worden aangepast. Voor bepaalde landen met grotere aantallen nieuwkomers of met minder middelen is het misschien beter om te werken met open „uitwisselingscentra” waar immigranten individueel worden begeleid en specifieke „integratieplannen” kunnen bespreken zonder in een ingewikkeld voltraject terecht te komen.

Als alternatief voor een uitgebreide cursus maatschappelijke oriëntatie kunnen landen eendaagse cursussen aanbieden, zoals de Franse „maatschappelijketrainingsdagen” die de staat verplicht is aan te bieden in het kader van een „integratiecontract”. Tijdens een maatschappelijketrainingsdag komen de fundamentele rechten en de belangrijkste normen en waarden van Frankrijk aan de orde, evenals de Franse instellingen. Er is ook een informatiedag over het leven in Frankrijk, waarbij de thema's gezondheidszorg, scholing, huisvesting, opleiding en werkgelegenheid worden behandeld. Deze eendaagse cursussen worden gegeven in de vier hoofdtalen van de migranten die naar Frankrijk komen.

Portugal heeft een 12 uur durende module voor staatsburgerschap van het landelijke programma van Portugese opvangcentra. Deze is bedoeld om de uitoefening van actief staatsburgerschap te bevorderen en is verdeeld in drie trainingunits: „Het individu, de staat en intermediaire organen” (4 uur), „Gelijke kansen en gelijke behandeling bij toegang tot werk, werkgelegenheid en beroepsopleiding” (6 uur) en „Vormen van toegang tot informatie” (2 uur).

Naast variatie in het aantal uren is het mogelijk verschillende niveaus van inburgering te bieden voor bepaalde categorieën migranten. Tot de belangrijkste doelgroepen voor inleidende integratieprogramma's behoren legaal toegelaten migranten met uitzicht op verblijf en erkende vluchtelingen die staatsburgers uit een derde land zijn. Waar dat van toepassing is kunnen de doelgroepen voor inleidende integratieprogramma's conform het nationale integratiebeleid worden uitgebreid met andere groepen, zoals EU-migrant, tijdelijke immigrant, personen die subsidiaire bescherming krijgen, asielzoekers, immigranten die reeds lang in het gastland verblijven, terugkerende staatsburgers en etnische of nationale





minderheden. Vanwege de schaarsheid van middelen blijven integratiecursussen in het algemeen meestal toegankelijk voor migranten met een permanent verblijf en erkende vluchtelingen. Het is echter ook mogelijk dat tijdelijke migranten initiële of basisinformatie over de samenleving van hun gastland nodig hebben, bijvoorbeeld over de toegang tot politie, kerken, noodhulp in ziekenhuizen etc. Deze basisinformatie helpt sociale isolatie te voorkomen en biedt tijdelijke immigranten ondersteuning bij de dagelijkse omgang met hun bureaus en de gemeenschap. Naast plaatselijke welkomstevenementen zijn handboeken en pamfletten over specifieke aspecten van het leven in de gemeenschap en algemene informatie over gewoonten en gebruiken in het gastland nuttige voorbeelden van basisinformatie. Handboeken kunnen in een gedrukte en een digitale uitvoering of als audioboek worden gepubliceerd. Ze kunnen in de verschillende talen van de desbetreffende gemeenschap worden vertaald. Dergelijke inburgeringsaanbiedingen zijn meer gericht op het verlichten van spanningen binnen de gemeenschap dan op maatregelen voor werkgelegenheid en zijn een goede manier om tijdelijke migranten in de gemeenschap te betrekken zonder verregaande verplichtingen ten aanzien van middelen aan te gaan.



In veel landen zijn handboeken voor immigranten samengesteld. Het „Handboek over rechten en aanspraken van immigranten in Ierland” („Handbook on Immigrants' Rights and Entitlements in Ireland”) van de Ierse Immigratieraad biedt informatie voor groepen immigranten en alle openbare, particuliere en non-gouvernementele organisaties die contact hebben met immigranten. Het biedt een overzicht van relevante wetgeving en maakt een onderscheid tussen verschillende groepen, zoals migrerende werknemers, zakenlieden of zelfstandigen, buitenlandse studenten, families of gezinnen van migranten en Ierse staatsburgers, bezoekers, personen die toestemming voor verblijf hebben gekregen, ouders en broers of zussen van kinderen met het Ierse staatsburgerschap en personen die zonder toestemming in de staat verblijven. Voor elk van deze groepen zijn de rechten en aanspraken in het handboek opgenomen. Een bijlage bevat de adressen van relevante agentschappen en organisaties.



www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm



In sommige landen is het gebruikelijk om aanvullend op de uitgebreidere inburgeringsprogramma's die uitsluitend aan bepaalde categorieën nieuwkomers worden aangeboden de juiste mate van inburgeringsbegeleiding aan andere groepen immigranten aan te bieden.

Witte illegalen en asielzoekers zijn van inburgeringscursussen uitgesloten, omdat de overheden hooggespannen verwachtingen bij personen zonder veilige rechtspositie willen vermijden. Asielzoekers krijgen soms beperkte toegang tot integratieactiviteiten, zodat zij hun vaardigheden kunnen verbeteren en om hen te begeleiden bij de voorbereiding op hun toekomst, of zij nu wel asiel krijgen of niet. Personen met een tijdelijke beschermingsstatus komen in sommige landen wel voor dergelijke voorzieningen in aanmerking, zoals in Polen waar zij evenals erkende vluchtelingen een individueel integratieprogramma van 12 maanden kunnen volgen. Lokale of non-gouvernementele



actoren maken voor de deelname van migranten aan hun integratieactiviteiten vaak geen onderscheid op basis van de rechtspositie van migranten.

1.3. Werken met partners

Integratie is een gedeelde verantwoordelijkheid en veel actoren werken samen om verantwoord beleid te ontwikkelen dat goede resultaten oplevert. Het is van essentiële betekenis dat alle betrokkenen ontvankelijk zijn en zich openstellen voor feedback van degenen met wie zij als implementerende partners, fondsverstrekkers of cliënten werken.



De mate van overleg tussen het opdrachtgevende orgaan en de uitvoerende organisatie is van cruciaal belang. Het speelt daarbij geen rol of beleid wordt geïmplementeerd door overheden op verschillende niveaus of door non-gouvernementele organisaties. De verantwoordelijke ministeries moeten voorkomen dat de afstand tussen hen en het te leveren programma te groot wordt. Dit kunnen zij doen door de uitvoerende organisaties de mogelijkheid van systematische feedback en toegang tot beleidsontwerp te geven. De lokale en regionale overheid, sociale partners, NGO's en migrantenorganisaties behoren alle tot het integratieverband waartoe ook de staat en de toegelaten individuele migranten behoren. Waar veel actoren samenwerken, moet gemakkelijke toegang en transparantie voor immigranten gewaarborgd zijn. In Finland maakt de via het Internet werkende Info Bank (www.caixa.hel.fi) het mogelijk om in verschillende talen op onderwerp naar informatie te zoeken, zodat de gebruiker niet hoeft te weten welke instantie bepaalde zaken regelt.

In Portugal zijn bij de nationale centra ter ondersteuning van immigranten (CNAI) in Lissabon en Oporto afdelingen van zes ministeries betrokken (Dienst Grenscontrole — SEF, Arbeidsinspectie, Sociale Verzekering, Gezondheidszorg en Onderwijs) en instellingen die specifieke ondersteuning bieden met betrekking tot immigratiewetgeving, gezinshereniging, erkenning van kwalificaties en toetreding tot de arbeidsmarkt. De sociaal-cultureel werkers die uit de verschillende immigrantengemeenschappen afkomstig zijn, spelen een sleutelrol bij het onderhouden van contacten en oplossen van problemen. Hun betrokkenheid dient nog te worden verbeterd. Aan de CNAI is een netwerk gekoppeld van 25 lokale centra ter ondersteuning van immigranten (CLAI) en een callcenter, SOS Immigrant, dat 12 uur per dag in vier talen beschikbaar is.



www.acime.gov.pt



Het lokale niveau

Voor samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheidsniveaus gelden gedeelde verantwoordelijkheden en raadplegingen over beleidsontwerp en begrotingstoe wijzingen.





Verschillende Europese landen hebben een sterke traditie op het gebied van uitgebreid lokaal bestuur. De lokale overheden zijn daar verantwoordelijk voor veel van de diensten die aan de bevolking, waartoe ook de nieuwe immigranten en vluchtelingen behoren, worden verstrekt. Litouwen heeft bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de implementatie van het integratieprogramma voor vluchtelingen aan het lokale niveau overgedragen. Lokale overheden slagen er veelal goed in om alle voor het inburgeringsproces relevante afdelingen en organisaties samen te brengen, waardoor immigranten gemakkelijker toegang tot diensten en ondersteuning kunnen krijgen. Frankrijk is een van de landen die deze kracht benutten door in het hele land gebruik te maken van een systeem van regionale en lokale opvangcentra die nieuwkomers verwelkomen, die bepalen welke behoeften zij op het gebied van onderwijs en sociale zorg hebben, die nieuwkomers adviseren over overheidsdiensten en die hun een eerste introductie tot de Franse samenleving geven. In Italië wordt op lokaal niveau geïmplementeerd integratiebeleid gecoördineerd door middel van kaderovereenkomsten tussen het Ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid en de regio's. Met name in de overeenkomsten voor de regio's Toscane, Umbrië en Veneto vormt taalonderwijs de centrale component.

In sommige landen sluit het centraal geleide agentschap formele overeenkomsten met gemeenten waarin de verantwoordelijkheden van elk overheidsniveau zijn geregeld. In dergelijke overeenkomsten wordt bijvoorbeeld het aantal personen bepaald dat zich in elke gemeente mag vestigen. Vervolgens verstrekt de overheid de standaardtoelagen, die uit een vast bedrag per persoon bestaan. De standaardtoelagen zijn bedoeld om de aanvullende kosten te dekken die de gemeente voor de opvang van vluchtelingen maakt, zoals onderhoudskosten, taalcursussen en kosten voor aanvullende middelen die bijvoorbeeld in kinderopvangcentra en scholen nodig zijn. Met dit systeem hoopt men gedetailleerde richtlijnen van de overheid te vermijden en tegelijkertijd een economische stimulans te creëren door gemeenten te belonen die een efficiënt inburgeringsprogramma hebben. Als de deelnemer bijvoorbeeld in kortere tijd dan de geplande periode aan de doelstellingen van het programma heeft voldaan, wordt de volledige toelage aan de gemeente uitbetaald.


Het Deense systeem is een voorbeeld van deze benadering. Volgens de Deense Integratiewet van 1999 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van inburgeringsprogramma's maar de overheid financiert alle onkosten. De subsidies zijn zodanig gestructureerd dat gemeenten kunnen worden beloond: er worden hogere subsidies betaald voor hogere activiteitsniveaus en er worden specifieke subsidies betaald voor iedere immigrant of vluchteling die met goed gevolg het examen in de Deense taal aflegt of die gedurende minimaal zes maanden vast werk heeft gehad. De wetgeving inzake integratie van nieuw aangekomen immigranten en vluchtelingen omvat specifieke bepalingen voor de samenwerking tussen gemeenten en voor de overdracht van de uitvoering van specifieke taken aan particuliere bedrijven, onderwijsinstellingen of non-gouvernementele organisaties.



Elke stad of gemeente in de Finse provincie West Uusimaa heeft een immigratiecentrum dat immigratiewerkteams begeleidt. Naast vertegenwoordigers van het immigratiecentrum bestaan de teams doorgaans uit vertegenwoordigers van de sociale dienst, het arbeidsbureau, het centrum voor gezondheidszorg, het scholingsbureau, het volwassenenonderwijs, de socialeverzekeringsinstelling en het plaatselijke bureau huisvesting. Voor iedere immigrant wordt een kaart aangemaakt met behulp waarvan het plan en het traject van die immigrant kan worden gevolgd. Verschillende leden van het team werken de kaart bij en onderhouden regelmatig contact met de desbetreffende immigrant. Er zijn speciale teams voor kinderen, de zogenaamde „kid teams“. Van alle kinderen en jongeren die scholen of opvangcentra bezoeken, worden door een kid team de situatie en de behoefte aan ondersteuning en andere maatregelen in kaart gebracht en bijgehouden. De gemeentelijke hoofdfunctionarissen voor onderwijs, de sociaal-pedagogisch werkers en een groot aantal hoofdonderwijzers, leraren en remedial teachers maken van deze teams deel uit.

Centrale overheden geven prioriteit aan de kwaliteit van door de gemeenten geboden diensten, bijvoorbeeld door de financiering aan resultaten te koppelen. Anderzijds valt er veel te zeggen voor een grotere invloed op het besluitvormingsproces, zodat regelgeving binnen een landelijk kader beter is afgestemd op de lokale realiteit. Door explicietere samenwerkingsverbanden en een permanent kader kunnen betrokkenen op lokaal niveau naast verantwoordelijkheid voor de uitvoering ook toegang krijgen tot de beleidsontwikkeling.

Sociale partners


De sociale partners zullen voordeel hebben bij onafhankelijk functionerende immigranten en zijn in het ideale geval betrokken bij de ontwikkeling, financiering en implementatie van inburgeringsprogramma's. 

Naarmate immigratie en integratie meer en meer verweven raken met de sociaal-economische doelen van Europese samenlevingen neemt de aandacht voor de rol van de sociale partners bij integratie toe. De vakbonden zijn met name actief op de gebieden van antidiscriminatie, kansgelijkheid en het bieden van training. Tijdens de inburgeringsperiode kunnen werkgevers hun medeverantwoordelijkheid in praktijk brengen door opvangevenementen te organiseren, door hulp te bieden bij het zoeken naar huisvesting en toegang tot diensten en door taalcursussen aan te bieden, waaronder cursussen waarin het jargon van bepaalde vakgebieden wordt onderwezen. Bedrijven die nieuwkomers stageplaatsen bieden, kunnen de verantwoordelijkheid voor taalonderwijs op zich nemen en kunnen op die manier de combinatie van de taal- en werkcomponent van het inburgeringsprogramma stimuleren. Vooral grote bedrijven die voortdurend buitenlandse medewerkers in dienst hebben, kunnen programma's opzetten voor nieuwkomers. Voor immigranten die al enige tijd in het gastland verblijven, kunnen



bedrijven financiële steun geven om etnische of migrerende ondernemers te helpen zelf leveranciers van dergelijke hulp te worden.

In Italië heeft de provincie Belluno (Veneto) in het kader van de territoriale immigratieraad in samenwerking met de kamer van koophandel en een lokaal maatschappelijk samenwerkingsverband een programma voor de opvang en huisvesting van niet-EU-werknemers aangemoedigd om arbeidsintegratie en maatschappelijke integratie te verbeteren. Als eerste stap in deze richting is er een overeenkomst ondertekend tussen ondernemers en beroepsorganisaties die er op uit zijn goede huisvesting en een goede afstemming van vraag en aanbod in het woningaanbod voor migranten te vinden.

 Overheden op elk niveau zouden bedrijven beter kunnen betrekken bij de debatten over de integratie van immigranten door overheidsprogramma's te koppelen aan programma's die bedrijven vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben opgezet.

Overheden nemen vaak de primaire verantwoordelijkheid op zich voor de inburgering van immigranten die naar verwachting permanent in het land zullen verblijven. De particuliere sector zou echter ook een rol kunnen spelen door immigranten van andere categorieën, bijvoorbeeld tijdelijke migranten, te ondersteunen. In Spanje zijn werkgevers in het geval van tijdelijke migratie bij wet verplicht voor adequate accommodatie te zorgen. In Cyprus wordt de opvang (inclusief huisvesting) van tijdelijke arbeidsmigranten volledig georganiseerd door of met de hulp van de werkgevers (voor bepaalde functies en werkgevers gelden tijdelijke werkvergunningen van minder dan zes jaar). Als werkgevers hun verplichtingen niet nakomen, worden zij beboet en krijgen zij geen vergunningen meer voor het in dienst nemen van buitenlandse werknemers.



De *Unió de Pagesos* is een Catalaanse boerenorganisatie die seizoenarbeiders tijdens hun verblijf in Spanje begeleidt. De organisatie verzorgt een cursus voor „ontwikkelingswerkers” die ten doel heeft seizoenarbeiders te trainen zodat zij na terugkeer in het land van herkomst hun ervaringen kunnen delen en collectieve projecten voor economische en sociale verbetering kunnen bevorderen. De inhoud van de cursus kan betrekking hebben op IT, landbouw, projecten voor ontwikkelingssamenwerking, talen etc.

In het Verenigd Koninkrijk levert het bedrijf Fusion Personnel tijdelijke arbeidskrachten aan tuinbouwbedrijven. Fusion Personnel heeft een trainingsprogramma ontwikkeld voor zijn medewerkers, voor het merendeel nieuw aangekomen immigranten. Daarin wordt veel aandacht besteed aan lezen en schrijven, rekenen en taalonderwijs. Het personeel krijgt elke week de gelegenheid in werktijd aan de training deel te nemen.



www.bitc.org.uk/resources/case_studies/fusionsfl.html

 Overheden zouden hulp kunnen bieden aan kleinere bedrijven en andere bedrijfsorganisaties en aan vakbonden in sectoren van de economie waar veel immigranten werk hebben gevonden, door de hiaten in de trainingscapaciteit van deze organisaties op te vullen.



Non-gouvernementele organisaties

Bij de inburgering van nieuwkomers is een grote verscheidenheid van actoren betrokken die niet tot de staat behoren. Traditionele NGO's van uiteenlopende omvang spelen evenals kerkelijke en andere welzijnsorganisaties een sleutelrol bij de implementatie, waarbij vaak staatsstructuren voor de inburgering van immigranten in werking worden gezet. De Spaanse regering beschouwt de financieringslijnen voor NGO's als cruciale instrumenten van haar integratiebeleid en de autonomie van de gefinancierde organisaties is aanzienlijk. In het Verenigd Koninkrijk bestaan momenteel geen landelijk overeengekomen regelingen voor de opvang van nieuwe immigranten. NGO's bieden er een breed scala van oriëntatieprogramma's. De Tsjechische Republiek en Slovenië werken nauw met NGO's samen bij de implementatie van projecten voor huisvesting, taalonderwijs, toetreding tot de arbeidsmarkt, psychosociale begeleiding en culturele activiteiten. In Estland is de stichting integratie de primair verantwoordelijke instantie voor de implementatie van het integratiebeleid. Deze op privaatrechtelijke basis werkende stichting werd door de Estlandse regering opgericht en is onder andere verantwoordelijk voor openbare uitbestedingen van projecten en de coördinatie van het efficiënte gebruik van de diverse middelen op dit gebied, waaronder de implementatie van verschillende grootschalige projecten die door buitenlandse donors zijn gefinancierd.

Non-gouvernementele organisaties delen de verantwoordelijkheid voor het immigratieproces en zorgen dat rechtstreeks contact tussen de lokale bevolking en migranten mogelijk is. Omdat zij als implementerende organisaties en partners met verschillende overheidsniveaus, de particuliere sector, stichtingen, andere NGO's en lokale groeperingen samenwerken, dragen zij bij aan de maatschappelijke dialoog over de gewenste resultaten van integratie en de trajecten die tot integratie moeten leiden. Non-gouvernementele en kerkelijke organisaties kunnen eveneens vrijwilligers mobiliseren en gastprogramma's of andere uitwisselingsactiviteiten organiseren. Zo biedt de katholieke kerk in Portugal via haar parochies in het hele land taallessen die meestal door vrijwilligers worden gegeven.

Het is belangrijk dat migrantenorganisaties binnen de non-gouvernementele actoren een grotere rol spelen bij het inburgeringsproces. Op basisniveau zijn migrantenorganisaties vaak goede leveranciers van diensten, zoals taalonderwijs op beginnersniveau of cursussen maatschappelijke oriëntatie. Leden uit de gemeenschappen van de nieuwkomers zelf zijn doorgaans de eerste bron van informele informatie en advies en fungeren vaak als rolmodel. Personen en netwerken van migranten verrichten belangrijk vrijwilligerswerk dat op de eigen gemeenschap is gericht. Dit werk mag niet als een bijkomstig voordeel worden gezien; het is een inspanning waarop moet worden voortgebouwd. In deze context is het belangrijk dat migrantenorganisaties toegang tot financiering hebben.

Met haar toelage in het kader van „Nieuwkomers helpen nieuwkomers” ondersteunt de Koning Boudewijn Stichting in België projecten die groepen of organisaties van nieuwe



migranten ten behoeve van zichzelf of andere nieuwe migranten ontwikkelen. Het is de bedoeling de netwerken voor wederzijdse hulp van en voor nieuwkomers een steun in de rug te geven zodat zij de particuliere en openbare diensten die door de gemeenschappen en autoriteiten van het gastland worden geboden beter op elkaar kunnen afstemmen. Een nieuwe oproep voor projecten is ook gericht aan organisaties binnen de gemeenschap, inwonersgroeperingen, openbare diensten en bedrijven die relaties met nieuwe migranten willen opbouwen (www.kbs-frb.be).

- ✗ Migrantenorganisaties kunnen als mogelijke bronnen voor advies en informatie aan nieuwkomers in inburgeringsprogramma's worden opgenomen voor het verzorgen van training en als rolmodellen voor succesvolle integratie. Zij zouden aan professionele organisaties kunnen worden gekoppeld zodat de kwaliteit gewaarborgd is. Bovendien zouden ze ondersteuning kunnen krijgen omdat zij capaciteit toevoegen.



De stad Southampton heeft in 2003 een eendaagse introductie voor vluchtelingen georganiseerd met daarin ontmoetingen met gemeenteraadsafdelingen, andere statutaire organisaties en vrijwilligersorganisaties. Het was de bedoeling de organisaties voor de vluchtelingengemeenschap te versterken (er namen 27 vluchtelingenleiders en -vertegenwoordigers aan deel) en hen een introductie te geven tot het institutionele kader en de cultuur van de gemeenschap van het gastland. Er werden werkgroepen georganiseerd waarvan de onderwerpen hadden te maken met de problemen, bezorgdheid en vragen die de vluchtelingenleiders ruim voordien naar voren hadden gebracht. Er werd besloten voort te bouwen op initiatieven zoals huiswerkclubs, opleiding van jongeren tot zwem- en voetbalcoach, opleidingsevenementen door de instanties RETAS en CLEAR voor de begeleiding van vluchtelingen etc.



Contactinformatie:
gavin.barker@southampton.gov.uk,
anthony.pascoe@southampton.gov.uk

1.4. Programma's evalueren en aanpassen

- ✗ In het ideale geval zijn programma's gebaseerd op evaluaties die aantonen wat wel en wat niet heeft gewerkt bij eerdere groepen nieuwkomers.

Inburgeringsprogramma's of -projecten voor nieuwe immigranten en erkende vluchtelingen kunnen een centrale rol vervullen bij pogingen integratie voor individuele migranten en hun gezinnen op het juiste spoor te zetten. Tegelijkertijd brengen deze programma's voor de overheden een grote verplichting met zich mee ten aanzien van de middelen die moeten worden ingezet. Om de beste resultaten te krijgen, moeten toekomstige beslissingen over de schaarheid van middelen worden gebaseerd op bewijzen en niet op veronderstellingen. Bij evaluaties kunnen gemeenschappelijk overeengekomen doe-



len als uitgangspunt worden genomen. In Zweden heeft de raad voor integratie een aantal „nationale doelen” voor het oriëntatieprogramma ontwikkeld. Elke gemeente en overheid formuleert zijn doelstellingen op basis van deze ruime doelen en voert zijn eigen vervolg- en evaluatieprocedures uit. De raad voor integratie is de gemeenten behulpzaam bij de ontwikkeling van de juiste evaluatie-instrumenten. In Denemarken zijn gemeenten verplicht regelmatig actie te ondernemen op basis van de individuele integratiecontracten om vast te stellen of er vooruitgang is geboekt en of het contract nog steeds goed is afgestemd op de behoeften van de immigrant of vluchteling. In Italië volgt het ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid de ontwikkeling van zijn kaderovereenkomsten met regio's aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren om het verschil tussen doelstellingen en resultaten te beoordelen.

Een aantal overheden gebruikt resultaatafhankelijke financiering om de kwaliteit van uitbestede programma's te waarborgen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk is voornemens dergelijke methoden te gebruiken voor zijn opleidingsprogramma voor het staatsburgerschap. Het programma wordt grotendeels verzorgd door opleidingsinstituten voor volwassenen en particuliere aanbieders van taalcurssussen. Deze ontvangen een basisfinanciering van 85%; de uitbetaling van de resterende 15% is afhankelijk van de resultaten.

In Duitsland vond een aantal proefprojecten over inburgeringscurssussen plaats voordat daar de immigratiewet van 2004 werd aangenomen. Deze projecten werden door academici begeleid of uitgebreid door de verantwoordelijke autoriteiten geëvalueerd. Een voorbeeld is een proefcursus voor integratie waarbij de inhoud bestond uit „kennis van de samenleving”. De proef vond van 2001 tot 2003 in Nürnberg plaats. Het was geen inburgeringscursus voor nieuwkomers maar een cursus waarbij politieke, historische en praktische kennis moest worden overgebracht op immigranten met kennis van het Duits en met een vergunning voor langdurig verblijf die al enige tijd in Duitsland verbleven en mogelijk al voor naturalisatie in aanmerking kwamen. Uit de evaluatie bleek dat er zich problemen voordeden bij het bereiken van de doelgroep en er werden aanbevelingen gedaan sterkere beloningsvormen te gebruiken of aanwezigheid wettelijk verplicht te stellen. Een beloning zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat deelname aan een inburgeringscursus gelijkwaardig is aan de taaltoets die voor naturalisatie wordt vereist. Tevens werd aanbevolen materiaal voor e-learning te ontwikkelen (www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm).



In Sleeswijk-Holstein gaf het Ministerie van Binnenlandse Zaken opdracht tot een analyse naar geslacht bij inburgeringscursussen: was toegang tot de cursus gelijkwaardig voor mannen en vrouwen? Er werden cursussen onderzocht die vergelijkbaar waren met die welke onder de nieuwe immigratiewet werden voorzien. In tegenstelling tot de verwachtingen toonde de analyse aan dat er meer vrouwen dan mannen aan de cursus deelnamen en dat voor de mannelijke migranten aanvullende beloning nodig was. De redenen waarom mannen en vrouwen de taal cursus volgden waren hetzelfde: zij wilden Duits vooral leren om dit op de arbeidsmarkt te gebruiken, om te kunnen communiceren met overheidsfunctionarissen en om met burens te kunnen praten. Bovendien behaalden mannen en vrouwen dezelfde resultaten in de begintest die aan de cursus voorafging, met uitzondering van de „klassieke” gastarbeiders die al 20 tot 30 jaar in Duitsland woonden.



Proefprojecten kunnen kleinschalig zijn. In Hongarije waren bij een proefinburgeringsprogramma van zes maanden (MATRA) zes alleenstaande mannen, een echtpaar met drie kinderen en twee alleenstaande vrouwen (beiden met kinderen) betrokken. Het programma was intensief: 1 200 uur taalonderwijs, 700 uur culturele en juridische oriëntatie, gratis accommodatie en vervoer en financiële steun voor andere kosten van onderhoud. De evaluatie van dit proefproject wordt nu gebruikt bij de formulering van een uitgebreid integratiebeleid voor Hongarije. De aanbevelingen zijn naar de staatssecretarissen van de desbetreffende overheidsinstanties gezonden.

Naast project- of programmaevaluaties, kan rapportage over de implementatie van integratiewetgeving een nuttig instrument zijn voor beleid dat op bewijsbare feiten is gebaseerd. De Duitse immigratiewet van 2004 schrijft bijvoorbeeld voor dat de overheid in juli 2007, tweeëneenhalf jaar nadat de wet in werking is getreden, een rapport over de implementatie en financiering van integratiecursussen moet voorleggen aan het parlement. Toen het Finse parlement de integratiewet van 1999 aannam, eiste het parlement dat de overheid binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet een rapport zou overleggen over de implementatie en de bereikte resultaten, met aanbevelingen voor de toekomst. Op basis van het overheidsrapport van 2002 wordt er momenteel gewerkt aan een wijziging van de integratiewet om de verdeling van plichten en verantwoordelijkheden van verschillende autoriteiten evenals de verdeling van verantwoordelijkheden tussen gemeenten en de overheid en tussen administratieve afdelingen op alle niveaus nauwkeuriger te definiëren. Naar verwachting zullen er op nationaal en regionaal niveau adviescolleges worden gevormd om de efficiëntie van samenwerking tussen verschillende partijen te vergroten.



Evaluaties uit verschillende landen kunnen worden samengebracht en op basis van ervaringen van zo veel mogelijk landen zou een reeks onafhankelijke kwaliteitsnormen kunnen worden bepaald voor taalonderwijs en maatschappelijke training. In het ideale geval vindt dit plaats in nauw overleg met internationaal opererende onderwijsorganisaties.





Hoofdstuk 1 — Conclusies

1. Inburgeringsprogramma's zijn een investering in de toekomst die zowel de immigrant als de samenleving bereid moeten zijn te doen. Deze programma's bieden immigranten een start waarbij zij de essentiële vaardigheden verwerven om onafhankelijk te kunnen functioneren. Daarom zijn inburgeringsprogramma's de moeite waard. Ook de samenleving profiteert van het rendement van deze investering: de immigranten zijn beter toegerust om aan de samenleving bij te dragen.
2. Het aanbieden van cursussen op verschillende niveaus met verschillende indelingen en een verscheidenheid van lesmethoden kan bijdragen tot een geslaagd taalonderwijs voor immigranten met een uiteenlopende opleidingsachtergrond of met eerder opgedane kennis van het gastland en de taal. Dit leidt tot bruikbare kwalificaties. In het ideale geval worden de programma's afgesloten met een toets om te bepalen welk niveau de deelnemers hebben bereikt.
3. Als cursuscertificaten van een type zijn dat door werkgevers en opleidingsinstellingen wordt erkend, kunnen deze de deelnemers inzicht geven in hun verdere kansen op de arbeids- of opleidingsmarkt. Bij de ontwikkeling van de cursusinhoud en cursusmethode dient met deze kansen rekening te worden gehouden.
4. Een goede methode veronderstelt een flexibele opzet van inburgeringscursussen waardoor het mogelijk is dat taalonderwijs en deelname op de arbeidsmarkt naast elkaar plaatsvinden in plaats van na elkaar in een strikte opeenvolging van taalonderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. In het ideale geval zijn taal- en beroepsonderwijs in de cursussen geïntegreerd en worden bestaande vaardigheden naar waarde geschat.
5. Om de waarde te bepalen van de ervaring en kennis die in het land van herkomst zijn opgedaan is het bijzonder nuttig om bij de beoordeling van de vaardigheden van nieuwkomers dynamische methoden te gebruiken waarbij minder wordt gelet op formele criteria en waarbij verschillende soorten ervaring worden meegewogen.
6. Deeltijd cursussen, leren op afstand of e-learning en vergelijkbare concepten stellen deelnemers in staat hun inburgeringsprogramma's voort te zetten als zij een baan vinden.
7. Door de krachten te bundelen kunnen aangrenzende gemeenten verschillende soorten cursussen bieden. Deelnemers uit de ene gemeente kunnen dan in de andere gemeente werken of een cursus volgen. Netwerken en contacten met gezins- en familieleden blijven hierdoor intact.
8. In het ideale geval blijkt uit inburgeringsprogramma's dat de samenleving de nieuwkomers oprecht verwelkomt en hen in staat stelt zich verantwoordelijk te voelen voor de gemeenschap waarin zij gaan leven.
9. Een inburgering ten aanzien van waarden komt het meest tot zijn recht in de vorm van een gemeenschappelijke inspanning waarin de nieuwkomers en de ontvangende samenleving proberen te beantwoorden aan de criteria die door de normen en regels van het land zijn bepaald.



10. Wat overheden van nieuwkomers verlangen, dient te worden afgewogen tegen de beschikbaarheid en kwaliteit van inburgeringsprogramma's op de langere termijn.
11. Verplichte programma's en het gebruik van sancties en/of beloningen moeten na verloop van tijd worden geëvalueerd, zodat kan worden vastgesteld of daarmee de kwaliteit van de cursussen wordt verbeterd en de absentie afneemt.
12. Een goede methode veronderstelt dat programma's toegankelijk, betaalbaar en van goede kwaliteit zijn en dat de invloed daarvan regelmatig wordt beoordeeld.
13. In sommige landen is het gebruikelijk om naast de uitgebreidere inburgeringsprogramma's die uitsluitend aan bepaalde categorieën nieuwkomers worden aangeboden, een passende inburgeringsbegeleiding aan andere groepen immigranten aan te bieden.
14. Integratie is een gedeelde verantwoordelijkheid en veel actoren werken samen om verantwoord beleid te ontwikkelen dat goede resultaten oplevert. Het is van essentieel belang dat alle betrokkenen ontvankelijk zijn en zich openstellen voor feedback van degenen met wie zij als implementerende partners, fondsverstrekkers of cliënten werken.
15. Voor samenwerkingsverbanden tussen verschillende overheidsniveaus zijn gedeelde verantwoordelijkheden nodig en overleg over beleidsplannen en begrotingstoe wijzingen.
16. De sociale partners zullen voordeel hebben bij onafhankelijk functionerende immigranten en zijn in het ideale geval betrokken bij de ontwikkeling, financiering en implementatie van inburgeringsprogramma's.
17. Overheden op elk niveau zouden bedrijven beter kunnen betrekken bij de debatten over de integratie van immigranten door overheidsprogramma's te koppelen aan programma's die bedrijven vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben opgezet.
18. Overheden zouden hulp kunnen bieden aan kleinere bedrijven en andere bedrijfsorganisaties en aan vakbonden in sectoren van de economie waarin veel immigranten werk hebben gevonden, door de opleidingscapaciteit van deze organisaties aan te vullen.
19. Migrantenorganisaties kunnen als mogelijke bronnen voor advies en informatie aan nieuwkomers in inburgeringsprogramma's worden opgenomen voor het verzorgen van cursussen en als rolmodellen voor succesvolle integratie. Zij zouden ondersteuning voor capaciteitsuitbreiding kunnen krijgen en aan professionele organisaties kunnen worden gekoppeld zodat de kwaliteit gewaarborgd is.
20. In het ideale geval zijn programma's gebaseerd op evaluaties die aantonen wat wel en wat niet heeft gewerkt bij eerdere groepen nieuwkomers.
21. Evaluaties uit verschillende landen kunnen samengebracht en op basis van ervaringen van zo veel mogelijk landen zou een reeks vrijwillige kwaliteitsnormen kunnen worden bepaald voor taalonderwijs en maatschappelijke training. In het ideale geval vindt dit plaats in nauw overleg met internationaal opererende onderwijsorganisaties.



Hoofdstuk 2

Participatie van de burgers





In dit hoofdstuk wordt het brede gebied van participatie van de burgers vanuit twee gezichtspunten benaderd. Allereerst wordt gekeken hoe organisaties die diensten leveren toegankelijker kunnen worden gemaakt voor immigranten, zodat zij zich meer bij de samenleving betrokken voelen. In de tweede plaats wordt besproken hoe personen tot actieve deelname aan de samenleving kunnen worden aangespoord. Immigrantenen niet-immigrantenen kunnen rond religieuze dialoog of rond verschillende facetten van actief staatsburgerschap worden gemobiliseerd: participatie in verkiezingen of overlegorganen, naturalisatie en maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk. Aan het einde van het hoofdstuk worden in het tekstvak „Naar open en integratieve organisaties” de maatregelen genoemd die kunnen worden genomen om algemene instellingen en organisaties voor alle inwoners open te stellen.

- ☒ Strategieën die zijn afgestemd op de speciale behoeften en omstandigheden van immigranten en die inspelen op hun vaardigheden, versterken bij de immigranten het gevoel van maatschappelijke betrokkenheid en participatie. Openbare en particuliere organisaties moeten deze strategieën baseren op gelijkheid en antidiscriminatie. In het ideale geval zijn ze op maat gemaakt en flexibel en worden ze regelmatig geëvalueerd.

Openbare en particuliere organisaties moeten zich inzetten voor alle burgers (zowel met als zonder immigratieachtergrond): leden, klanten, werkgevers en werknemers, consumenten en aanbieders van diensten, politieke leiders en kiezers, ouders en kinderen, leraren en leerlingen. In de algemene organisaties vindt veel interactie plaats tussen immigranten en niet-immigrantenen en het open karakter van deze organisaties moedigt immigranten aan actief aan deze organisaties en daarmee ook aan de samenleving deel te nemen. De bereidheid en motivatie van immigranten om een actieve rol te vervullen en de inspanning van de organisaties zich voor immigranten open te stellen, versterken elkaar.

Het openstellen van de algemene instellingen en organisaties is geen automatisch proces maar vraagt om de voortdurende en actieve steun van de betrokkenen op alle niveaus. Beleidsmakers en -uitvoerders moeten het specifieke karakter van een gemêleerde bevolking begrijpen om de volledige participatie van alle burgers, ongeacht hun culturele, etnische of nationale herkomst, mogelijk te maken. Ontvankelijkheid voor bepaalde behoeften en nauwe samenwerking met gespecialiseerde organisaties, zoals migrantenorganisaties of NGO's die zich bezighouden met de begeleiding van immigranten en vluchtelingen, vormen allemaal een onderdeel van een succesvolle strategie om deze mensen bij de samenleving te betrekken.

2.1. Interculturele bekwaamheid

- ☒ De afstemming van diensten op de specifieke behoeften van verschillende groepen in de samenleving is een gemeenschappelijke inspanning die de ontwikkeling van de interculturele gesteldheid van openbare en particuliere diensten vereist.



Een rechtvaardige samenleving heeft als basisvoorwaarde dat iedereen toegang heeft tot de daar aanwezige diensten. De aanbieders van openbare en particuliere diensten dragen de verantwoordelijkheid om de barrières die er voor bepaalde groepen in dit opzicht bestaan te verlagen of weg te nemen. Vanwege de verschillen in taal en cultuur behoren immigranten tot de groepen die regelmatig met barrières te maken hebben. Hun actieve deelname aan de samenleving is daarom afhankelijk van een gezamenlijke inspanning die speciaal op deze barrières en het wegnemen daarvan is gericht.

Openbare en particuliere organisaties kunnen verschillende technieken toepassen om hun diensten voor immigranten toegankelijker te maken. Elke poging tot het wegnemen van toegangsbarrières heeft een positief effect op de participatie van immigranten. Het meest succesvol zijn echter de strategieën die onlosmakelijk zijn verweven met een algehele verandering van de organisatiecultuur. Op die manier blijven maatregelen om de organisatie aan de diversiteit aan te passen geen geïsoleerde inspanningen maar passen deze bij de doelen en de identiteit van de organisatie als geheel. Als er personen met een immigratieachtergrond in besturen en comités zitting hebben, zal er een grotere verscheidenheid van meningen op alle belangrijke besluiten van invloed kunnen zijn. Om met deze instellingen afspraken te maken, kunnen organisaties putten uit de bestaande gegevens van mensen met andere linguïstische en culturele achtergronden. Lokale autoriteiten en overheden kunnen een database aanleggen van geschikte personen met verschillende achtergronden die bereid zijn deel te nemen aan besluitvorming of adviesorganen.

Of de cultuur van een organisatie al geheel is gewijzigd of de organisatie zich nog in de eerste stadia van een dergelijke verandering bevindt, in beide gevallen is het belangrijk dat de medewerkers zodanig worden toegerust dat ze strategieën voor de betrokkenheid van immigranten kunnen implementeren en aansturen. Werving en training zijn twee manieren waarop organisaties een pool van intercultureel bekwaame medewerkers kunnen vormen. Interculturele bekwaamheid kan een component zijn in het vereiste taakprofiel bij de werving van opleiders en schoolmedewerkers, lokaleoverheidsmedewerkers, ziekenhuispersoneel, maatschappelijk werkers en anderen. Ofschoon de interculturele bagage van medewerkers die met het publiek in contact komen een grote rol speelt, moeten diversiteitscriteria ook worden gehanteerd bij de werving voor hogere functies waarbij van dergelijke rechtstreekse contacten geen sprake is. Daarnaast, moeten organisaties die zich actief bezig houden met beleidsvorming of beleidsplanning en die niet zozeer rechtstreeks diensten leveren, diversiteit ook serieus nemen.

Overheidsinitiatieven kunnen de werving van personeel met een immigratieachtergrond voor de openbare en particuliere sector bevorderen. Als onderdeel van de implementatie van het Deense witboek en actieplan „Visie en strategieën van de overheid voor verbeterde integratie” dat in juni 2003 van start ging, publiceert de overheid een instrumentarium met ideeën om de diversiteit in medewerkersbestanden in de publieke





sector aan het einde van 2004 te stimuleren. In Italië zijn zestig cultureel werkers, zowel immigranten als Italianen, verbonden aan de openbare sociale structuren van zes regio's in Zuid-Italië; op de plaatselijke arbeidsbureaus zijn dertig werkers actief.

Bij de werving kunnen organisaties ook gebruikmaken van de vaardigheden van de bestaande medewerkers. Zij kunnen bijvoorbeeld de linguïstische vaardigheden, de cultuurkennis en de contacten van hun medewerkers met de gemeenschap erkennen en, indien noodzakelijk, belonen. Grotere organisaties kunnen registers of databases aanleggen van medewerkers met een immigratieachtergrond of medewerkers die vertrouwd zijn met de talen en culturen van immigranten. Managers kunnen de taalstudies voor werknemers stimuleren en financieel steunen. Medewerkers op alle niveaus zouden interculturele training moeten krijgen die in functionele opleidingsunits kan worden opgenomen.



Het Tsjechische ministerie van Arbeid en Sociale Zaken is bezig met een educatief proefprogramma voor e-learning dat de integratie van buitenlanders ten goede moet komen. Dit programma biedt op geleidelijke basis cursussen voor medewerkers van het ministerie en van de arbeidsbureaus in de districten, die onder andere zijn bedoeld om een methodologie te ontwikkelen voor de opleiding van docenten interculturele kennis aan de arbeidsbureaus. Uiteindelijk kunnen deze docenten de functionarissen zelfstandig leren hoe zij in een multiculturele omgeving moeten werken.

In Oostenrijk biedt het door de EQUAL gefinancierde project „Interkulturlotsen” (www.interkulturlotsen.at) training aan sleutelpersonen in organisaties op het gebied van openbaar bestuur, particuliere ondernemingen en NGO's. Deze organisaties hebben een groot percentage medewerkers of klanten met een immigratieachtergrond. Het curriculum bevat een mix van training in culturele bewustwording, seminars over onderwerpen zoals vijandig gedrag op het werk, integratie van geslachtsgelijkheid binnen de organisatie, diversiteitsbeheer en juridische onderwerpen betreffende antidiscriminatie. Daarnaast is het curriculum gericht op training in communicatievaardigheden en (interculturele) bemiddeling. De deelnemers worden opgeleid tot „interculturele proefpersonen” die als bemiddelaar optreden, als contactpersonen voor mensen die discriminatie hebben ondervonden en deskundigen op het gebied van gelijke behandeling op het werk.



Werving en training zijn elkaar aanvullende strategieën die worden ingezet bij de opbouw van een personeelsbestand dat intercultureel vaardig is. In het ideale geval is de interculturele vaardigheid van medewerkers een constante prioriteit en geen eenmalig verschijnsel.

Zelfs bij gerichte werving en training zullen de aanbieders van algemene diensten niet het volledige spectrum van linguïstische, culturele en religieuze diversiteit via hun eigen medewerkers kunnen bestrijken. Daarom is het belangrijk dat medewerkers gemakkelijk en onmiddellijk toegang hebben tot ervaren tolken of gespecialiseerde adviseurs op



het gebied van bijvoorbeeld culturele en religieuze aangelegenheden. Er kan training worden gegeven in de wijze waarop tolk- en vertaaldiensten optimaal kunnen worden ingezet. Als de kwaliteit of capaciteit van de algemene instelling onvoldoende is, kunnen nauwe banden met gespecialiseerde organisaties van groot nut zijn.

In de autonome gemeenschap van Madrid kunnen immigranten worden verwezen naar speciale adviescentra als de algemene diensten waartoe men zich in eerste instantie wendt beslissen dat de individuele migrant baat zou hebben bij een diepgaandere raadpleging. In de loop van twee jaar is het aantal gevallen dat wordt behandeld door de sociale hulp voor immigrantencentra (CASI), die door NGO's wordt beheerd, bijna verdubbeld.

Dienstaanbieders kunnen bij alle interactie met hun cliënten van hun interculturele kennis gebruikmaken. Aanpassing van de openingstijden en vervoersmogelijkheden kan de persoonlijke communicatie vergemakkelijken. Bij informatiestrategieën kunnen verschillende talen en media worden gebruikt om bepaalde gemeenschappen te bereiken. Voor organisaties die sterk afhankelijk zijn van websites kan gespecialiseerde software worden geïnstalleerd, zodat informatie in verschillende talen elektronisch kan worden gedistribueerd zonder dat zich problemen voordoen met de opmaak, afdruk en leesbaarheid die vaak optreden bij teksten die niet op het Latijnse schrift zijn gebaseerd. Organisaties moeten de informatie actief overbrengen en niet wachten tot immigranten hen benaderen. Informatiestrategieën moeten zijn gebaseerd op kennis van de gemeenschappen en het verdient aanbeveling met migrantennetwerken samen te werken.

Goede methoden laten zien dat bij algemene organisaties die nauw met deskundigen of specialistische organisaties samenwerken de toegankelijkheid van hun diensten voor immigranten aanzienlijk verbetert.



Algemene organisaties zijn optimaal toegerust om immigranten te bedienen als zij het niveau van hun interculturele bekwaamheden verbeteren. Mechanismen voor gestructureerde feedback en behandeling van klachten kunnen worden gebruikt om reacties te verzamelen. Immigranten zullen bovendien pas werkelijk van diensten kunnen profiteren als zij weten welke opties er zijn en welke regels er gelden om tot die diensten toegang te krijgen.





De gemeente en de ziekenhuisadministratie van Alessandria in Noord-Italië werken onder auspiciën van de territoriale immigratieraad aan de oplossing van problemen die Maghreb-vrouwen ondervinden om tijdens hun zwangerschap en bevalling toegang tot de gezondheidszorg te krijgen. Allereerst werd onderzoek gedaan naar de persoonlijke situatie en de heersende opvattingen over moederschap en geboorte onder buitenlandse vrouwen in het algemeen en naar hun meningen over de relevante structuren van de gezondheidszorg. Vervolgens werd het personeel van de gezondheidsdiensten van de provincie (behandel- en spreekkamers, afdelingen verloskunde en kindergeneeskunde) en de gemeentelijke diensten voor kindercare (kleuterscholen) getraind in het omgaan met multi-etnische vraagstukken. De laatste stap was rechtstreeks gericht op zowel de mannen als de vrouwen van de Maghreb-gemeenschap om het kennisniveau van de doelen en methoden die door de diensten in de gezondheidszorg en maatschappelijke zorg worden gebruikt te verhogen.



Bij een Oostenrijks project met betrekking tot immigranten in de gezondheidszorg, leidde training voor immigranten tot activiteiten om de interculturele vaardigheden van het algemene personeel te verbeteren. In 1997 begon de organisatie ZEBRA in Graz immigranten te trainen in het verstrekken van hulp aan de leden van hun gemeenschappen bij het krijgen van toegang tot de gezondheidszorg. Daarnaast werden deze „schakelvrijwilligers” opgeleid om aan dezelfde doelgroep advies te geven en als tolk op te treden bij bezoeken aan artsen. Vervolgens werd een cursus voor „gezondheidszorgconsulenten” ontwikkeld op basis van het inzicht dat de gezondheidszorg ook baat heeft bij interculturele kennis en vaardigheden. De migranten die momenteel worden opgeleid tot gezondheidszorgconsulenten staan niet alleen de leden van hun gemeenschappen bij maar geven ook advies aan de algemene organisaties in de gezondheidszorg.



www.zebra.org.at




Interculturele bekwaamheid kan worden geïntroduceerd als een (Europese) norm voor kwaliteitsbeheer die bij openbare aanbestedingen in beschouwing wordt genomen of als overheden hun steun aan organisaties bepalen.

Vanwege de grote verscheidenheid van aanbieders van diensten in de openbare en particuliere sector moeten er verschillende strategieën worden gevolgd om de interculturele vaardigheid te bevorderen. Organisaties moeten kunnen kiezen uit een aantal technieken om zich aan de culturele en linguïstische diversiteit aan te passen. De Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft op deze behoefte aan verschillende opties gereageerd met de publicatie van het „Implementatiehandboek over integratie”. Dit handboek is bedoeld voor gemeenten en bevat beschrijvingen van geslaagde „administratieve oplossingen” voor de implementatie van integratiebeleid. Er worden voorbeelden gegeven voor grote en kleine gemeenten. Het bevat ook informatie over de kosten, de voordelen, de succesfactoren en instrumenten die zijn gebruikt om de oplossingen in praktijk te brengen. Gemeenten kunnen de voorbeelden kiezen die het meest met hun eigen situatie overeenkomen en met de aangereikte instrumenten kunnen zij ervoor zorgen dat immigranten gemakkelijker van hun structuren en diensten gebruik kunnen maken. Ook in Duitsland gebruiken de migratiediensten, die door kerkelijke en wereldlijke welzijnsorganisaties worden geleid, verschillende modellen om zich voor immigranten open te stellen.




2.2. Betrokkenheid van burgers en immigranten

Actief staatsburgerschap veronderstelt vaardigheden van de kant van immigranten en doet aanbevelingen om deze optimaal in te zetten voor zowel de immigranten als de samenleving in zijn geheel. 

Bij deelname aan de samenleving speelt naast veel andere aspecten de toegang tot diensten een belangrijke rol. In vrijwillige verbanden, in religieuze groeperingen of in de politieke arena gaan immigranten en niet-immigranten met elkaar en met de samenleving om. Hier vindt actief staatsburgerschap plaats en hier draagt deelname aan gemeenschappelijke inspanningen bij aan integratie. Bij het aanbieden van diensten dient veel aandacht te worden besteed aan de obstakels bij diensten waartoe ook immigranten toegang hebben en het verwijderen van deze obstakels. Anderzijds vraagt actief staatsburgerschap om vaardigheden die optimaal moeten worden ingezet ten behoeve van de immigranten en de samenleving als geheel.

Organisaties in alle sectoren staan voor de taak de mogelijkheden van participatie optimaal te benutten. Burgers en immigranten kunnen bij de samenleving worden betrokken op manieren die voor bepaalde delen van de samenleving specifiek zijn. Organisaties die op deze gebieden actief zijn, kunnen bepaalde maatregelen nemen om kansen voor participatie door immigranten te creëren. Wat religieuze participatie betreft, kan dialoog een manier zijn om immigranten en niet-immigranten van verschillende geloofsovertuigingen en -groeperingen bij de samenleving te betrekken. Overlegorganen en kiesrecht zijn stappen in de richting van volledig staatsburgerschap dat bij naturalisatie wordt verkregen. Vrijwilligerswerk door immigranten is bovendien een goede manier om participatie van de burgers te bevorderen.

2.2.1. Religieuze dialoog

Religie speelt vaak een positieve rol bij het integratieproces. Een dialoog tussen de geloofsgemeenschappen van de immigranten onderling en tussen hun geloofsgemeenschappen en de algemene samenleving kunnen het integratieproces bespoedigen. 

Religie kan een heilzaam effect op de maatschappelijke integratie hebben en biedt veel kansen op positieve interactie. Zoals cultuur dat in ruimere zin is, is religie een element van integratie dat een belangrijk kader kan vormen voor de ontwikkeling van het staatsburgerschap en de vaardigheden die daarbij horen.

De grootste christelijke stromingen kennen een lange traditie in het opzetten van dialoogstructuren tussen henzelf onderling en deze structuren vormen vaak het uitgangspunt voor gesprekken met andere stromingen of religies. De gastkerken kunnen struc-



turen van de oecumenische dialoog openstellen voor migrantenkerken. Ook kunnen zij deelnemen aan de dialoog tussen verschillende religies en deze stimuleren. De dialoog tussen religies kan een brede basis hebben of kan tussen bepaalde gemeenschappen plaatsvinden (zoals het Abraham Forum in Duitsland waarbij christenen, moslims en joden zijn betrokken — zie www.interkultureller-rat.de). Het Interfaith Network in het Verenigd Koninkrijk werkt aan goede verhoudingen tussen de gemeenschappen van bahá'í, boeddhisten, christenen, hindoes, jain, joden, moslims, sikhs en zoroasten. Een door het netwerk uitgevoerd onderzoek toont aan dat er in het Verenigd Koninkrijk momenteel meer dan 130 plaatselijke groeperingen, raden en fora zijn waar de dialoog tussen verschillende geloofsovertuigingen plaatsvindt (www.interfaith.co.uk).



Overheden dienen de dialoog tussen verschillende religies te ondersteunen door te zorgen voor platforms voor dialoog en middelen te verschaffen waar dit nodig is.

Overheden hebben de dialoog tussen verschillende religies aangemoedigd als een manier om conflicten en spanningen tussen gemeenschappen te voorkomen en, met name na 11 september 2001, als een manier om fundamentalisme te bestrijden. Autoriteiten op verschillende niveaus kunnen aan de dialoog tussen religies bijdragen door platforms voor gesprekken te bieden of door een oplossing aan te dragen voor de rechtspositie van migrantenkerken. Ondanks de vele successen van dergelijke initiatieven, is dialoog geen oplossing waarmee problemen of plotseling ontstane conflicten snel uit de wereld kunnen worden geholpen. Voor de dialoog tussen verschillende religies geldt hetzelfde.


Naast de versterking van communicatie tussen verschillende religieuze groeperingen kunnen overheden er ook naar streven dialoogstructuren op te zetten tussen de overheid en vertegenwoordigers van de geloofsgemeenschappen. In 1992 richtte de overheid van het Verenigd Koninkrijk de Inner Cities Religious Council (ICRC) op, een orgaan dat wordt voorgezeten door een minister uit het kabinet en dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de christelijke, hindoestaanse, joodse, islamitische en sikh-gemeenschap. De ICRC richt zich op stedelijke vernieuwing en sociale integratie en draagt informatie aan voor het beleid voor maatschappelijke eenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken (www.neighbourhood.gov.uk/faith_communities.asp?pageid=169). Er is ook een „groepering van geloofsbeoefenaren voor maatschappelijke eenheid” die zich met vergelijkbare onderwerpen bezighoudt. Het feit dat er niet slechts één gesprekspartner is voor alle religies of geloofsovertuigingen kan problemen opleveren, temeer daar openbare autoriteiten soms moeilijke beslissingen moeten nemen over de vraag met welke organisaties zij wel en met welke zij niet in gesprek treden.

Veel overleg tussen overheid en religieuze groeperingen heeft te maken met de implicaties van de scheiding tussen kerk en staat, voor veel Europese landen een normaal verschijnsel maar niet voor allemaal. Er bestaan verschillende modellen, variërend van



laïcisme tot staatskerk. In een aantal landen is het onderscheid tussen religieus en wereldlijk een gespreksonderwerp geworden met betrekking tot de daar wonende moslims. Bij de bepaling van de rol van religie in het openbare leven is het essentieel dat alle deelnemers aan het debat goed zijn geïnformeerd. De Franse overheid gaat bijvoorbeeld een „republikeinse richtlijn” uitbrengen die op de scholen zal worden verspreid en waarin de regels die aan laïcisme ten grondslag liggen worden toegelicht. Anderzijds moeten ook de overheid en het grote publiek de nodige kennis over religie hebben. Alle relevante betrokkenen kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van geschikte informatie en methoden om de kennis over religies te vergroten onder overheidsmedewerkers, journalisten en het publiek, waartoe ook de leerlingen op de scholen behoren. Dergelijke programma's zijn tot nu toe vaker opgezet op cultureel gebied. Succesvolle modellen kunnen aan het religieuze gebied worden aangepast.

2.2.2. Staatsburgerschap

Deelname aan politieke processen is een van de belangrijkste elementen van actief staatsburgerschap. Politieke participatie van immigranten schept kansen voor integratie en moet in al haar vormen worden ondersteund, waaronder het verkrijgen van de nationaliteit, het lokale kiesrecht en overlegstructuren. 

Politieke participatie kent veel facetten: activiteiten zoals stemmen, aansluiting bij politieke partijen, het volgen van actuele politieke debatten via de media, deelname aan verkiezingscampagnes, contact opnemen met politici, brieven schrijven aan regeringsvertegenwoordigers en zich kandidaat stellen bij verkiezingen.

Immigranten krijgen de meest volledige politieke rechten als zij staatsburger worden van het land waarin zij wonen. Wat de niet-staatsburgers betreft, wordt er aandacht besteed aan het concept van civiel burgerschap. In de *Mededeling inzake een communautair immigratiebeleid* van november 2000 definieert de Commissie civiel burgerschap als het garanderen van bepaalde kernrechten en -verplichtingen aan immigranten die zij in de loop van enkele jaren verwerven. Civiel burgerschap helpt immigranten zich met succes in de samenleving te vestigen en kan tevens een eerste stap zijn in het proces tot verwerving van de nationaliteit van de desbetreffende lidstaat. De Commissie werkt het concept uit in de *Mededeling inzake immigratie, integratie en werkgelegenheid* van juni 2003, waarin wordt aanbevolen dat ten minste bij lokale verkiezingen aan alle inwoners het kiesrecht moet worden verleend en dat zij zich daarbij kandidaat moeten kunnen stellen.

Buiten het verkiezingsproces hebben immigranten vaak de gelegenheid deel te nemen in raadgevende organen of fora. Dit kunnen waardevolle instrumenten zijn voor politieke participatie, vertegenwoordiging en het opkomen voor belangen van buitenlandse inwoners, vooral op lokaal niveau. Bij alle vormen van politieke participatie vertonen



immigranten de neiging meer te participeren naarmate zij langer in het land verblijven en afhankelijk van individuele factoren, zoals leeftijd, opleiding en inkomen. Participatie hangt echter ook in belangrijke mate af van de structuren van mogelijkheden voor immigranten en de openheid van maatschappelijke instellingen.

Kiesrecht

- ☒ De representativiteit en het democratische bestaansrecht van beleid worden versterkt als immigranten formele politieke rechten krijgen. Waar formele rechten bestaan, moeten ze in praktijk worden gebracht met de volledige steun van alle betrokkenen, inclusief de politieke partijen.

In een democratie vormt het kiesrecht de kern van politieke participatie. Vooral op lokaal niveau geeft het kiesrecht immigranten de mogelijkheid van politieke vertegenwoordiging bij besluiten die op hun directe belangen van invloed zijn. Veel immigranten hebben vooral te maken met beleid op het gebied van openbare huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs, doorgaans gebieden waar gemeentelijke autoriteiten sterke competenties hebben. Op lokaal niveau hebben de meeste lidstaten van de EU aan immigranten een bepaalde mate van kiesrecht verleend met beperkingen die per lidstaat verschillen.

- ☒ Overheden moeten ten minste op lokaal niveau aan alle inwoners kiesrecht verlenen en de obstakels voor het gebruik van deze rechten zoveel mogelijk wegnemen, zoals kosten of bureaucratische verplichtingen. Via voorlichtingscampagnes en capaciteitsuitbreiding waarbij met name gebruik wordt gemaakt van netwerken die door immigrantenorganisaties beschikbaar worden gesteld, kunnen immigranten worden aangemoedigd van het kiesrecht gebruik te maken.

In Ierland bestaan weinig beperkingen met betrekking tot lokale verkiezingen. Het vereiste verblijf is relatief kort (gewoon verblijf vanaf 1 september 2003 voor de lokale verkiezingen van 11 juni 2004) en zowel asielzoekers als erkende vluchtelingen en immigranten van alle nationaliteiten kunnen zich als kiesgerechtigden laten registreren. In Luxemburg krijgen niet-staatsburgers kiesrecht na een verblijf van vijf jaar (niet-EU-staatsburgers kunnen uitsluitend stemmen; EU-staatsburgers kunnen zich ook kandidaat stellen). In 2003 werd een landelijke campagne gevoerd om buitenlanders aan te moedigen zich op de kieslijsten te laten plaatsen. Dit was echter geen automatisch proces en voor registratie kon men alleen op het gemeentehuis terecht. Er werd een werkgroep geformeerd op het niveau van de commissie voor vreemdelingen van de overheid waarin vertegenwoordigers van verschillende departementen, ministeries en non-gouvernementele organisaties zitting hadden. Ook werden er brochures en posters in verschillende talen verspreid. Om de campagne succesvol te laten verlopen koos men ervoor deze te richten op invloedrijke leden van buitenlandse gemeenschappen.



Immigranten zullen meer in verkiezingen geïnteresseerd raken als er kandidaten met een immigratieachtergrond op de kieslijst staan. Immigranten kunnen zich als onafhankelijke verkiesbaar stellen (dit gold voor de meerderheid van de kandidaten onder de immigranten bij de Ierse lokale verkiezingen van juni 2004) en de gangbare politieke partijen werden gevraagd de deelname van kandidaten met een immigratieachtergrond aan te moedigen. Het is belangrijk dat geïmmigreerde kandidaten de mogelijkheid hebben zich sterk te maken voor onderwerpen die alle bevolkingsgroepen aangaan. Als zij zich alleen inzetten voor problemen die vooral de immigranten betreffen, zou dat juist de scheidingen binnen de samenleving versterken.

Als politieke partijen in hun openbare optreden afzien van uitingen die tegen immigranten zijn gericht, zullen immigranten zich sterker bij de verkiezingen betrokken voelen. In dit kader heeft de Ierse NCCRI een protocol tegen racisme voor politieke partijen geïntroduceerd ten aanzien van het gedrag tijdens verkiezingscampagnes, dat door alle politieke partijen in het parlement is ondertekend (www.nccri.com/elections.html). Veel politieke partijen onderschrijven weliswaar het belang dat immigranten bij de samenleving en haar instellingen moeten worden betrokken maar laten na daarin zelf het goede voorbeeld te geven en hun bijdrage te leveren aan educatieve en motiveringsprogramma's. In veel gevallen hebben immigranten minder toegang tot financiële middelen en maatschappelijke netwerken die tot het succes in verkiezingen bijdragen. In de meeste landen moet meer worden gedaan om participatie van immigranten aan te moedigen.

Overlegorganen

Overlegorganen op lokaal en nationaal niveau kunnen de politieke participatie van immigranten stimuleren en het integratiebeleid verbeteren door de standpunten van vertegenwoordigers van immigranten over te brengen aan de overheid en andere betrokkenen. In het ideale geval zijn de werkzaamheden van deze organen proactief en ontvangen de leden ondersteuning om bijdragen van hoge kwaliteit te kunnen leveren.



Overlegstructuren verlenen slechts politieke rechten op laag niveau maar lenen zich uitstekend om de participatie van immigranten in het openbare leven te stimuleren. Zij kunnen op lokaal niveau de verhoudingen tussen buitenlandse bewoners en andere sectoren van de gemeenschap (autoriteiten, administratieve organen, staatsburgers) verbeteren en op elkaar afstemmen. Op landelijk niveau kunnen overheden rekening houden met de standpunten van immigranten over wetsontwerpen of programma's die met integratie hebben te maken. In de meeste Europese landen komen overlegstructuren voor. Vaak zijn het de overheden die bij het opzetten van dergelijke structuren het voortouw nemen. In de Tsjechische Republiek speelt de commissie van het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken een rol bij beleidsvorming en is ook als adviserend orgaan actief. In Estland vinden bij het presidentiële overleg over nationale minderheden besprekingen plaats over zaken die op het politieke en openbare leven betrekking hebben, waartoe ook etnische vraagstukken behoren.





In sommige gevallen is de formering van overlegorganen bij wet verplicht als de gemeenschap van niet-staatsburgers een bepaalde omvang heeft bereikt. Gemeenten in Luxemburg met meer dan 20% buitenlandse inwoners zijn verplicht adviescommissies in te stellen. De Deense integratiewet voorziet in de instelling van de nationale raad voor etnische minderheden, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lokale integratieraden. Deze organen kunnen door gemeenten worden ingesteld. Op dit moment zijn er ongeveer 70 lokale integratieraden.

Aan overlegorganen wordt zeker op nationaal niveau vaak deelgenomen door vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties, migrantenorganisaties, openbare autoriteiten en sociale partners. Deze drie groeperingen hebben bijvoorbeeld zitting in de Portugese raad van overleg voor immigratiezaken, de Italiaanse nationale organisatie voor de coördinatie van integratiebeleid voor migranten en het Spaanse immigratieforum. Op lokaal niveau worden overlegorganen vaak samengesteld uit lokaal gekozen vertegenwoordigers en immigranten. In sommige gevallen vinden regelmatig bijeenkomsten plaats van verschillende organen die volledig uit immigranten bestaan en die van tijd tot tijd met de autoriteiten en andere betrokkenen overleggen.

Bij het overleg moet rekening worden gehouden met de diversiteit van de immigrantengemeenschappen en moeten er algemeen aanvaarde mechanismen voor de selectie van vertegenwoordigers worden gevonden. In Luxemburg worden de 15 vertegenwoordigers van immigranten voor de nationale raad voor vreemdelingen gekozen op basis van de omvang van hun gemeenschap ten opzichte van de bevolking volgens de gegevens van de meest recente volkstelling. In de Nederlandse nationale dialoog zijn minderheden vertegenwoordigd via federaties van organisaties van minderheidsgroeperingen. Om te worden toegelaten, worden federaties beoordeeld op hun representativiteit. Deze beoordeling wordt op regelmatige basis herhaald. In sommige landen vinden verkiezingen voor overlegorganen plaats. In andere landen maakt men gebruik van deskundigen of bekende personen die actief zijn op het gebied van de integratie van immigranten. Het is echter niet altijd duidelijk of leden in de eerste plaats individuele personen zijn of vertegenwoordigers van hun kieskring of organisatie. Ook is het soms moeilijk om tot bepaalde gemeenschappen binnen de immigrantenbevolking toegang te krijgen.



Overleg is het meest gebaat bij flexibiliteit in de samenstelling van overlegorganen als daarbij rekening wordt gehouden met het feit dat representativiteit op verschillende manieren kan worden bereikt. Als waarnemers of niet-kiesgerechtigde leden aan zittingen kunnen deelnemen, kan de transparantie van en het vertrouwen in overlegstructuren toenemen.

Overlegorganen hebben weliswaar geen beslissingsbevoegdheid maar zijn meestal gerechtigd aan beraadslagingen deel te nemen en voorstellen te doen. Zij kunnen op eigen initiatief hun standpunten naar voren brengen maar in het algemeen reageren overlegorganen op beleids- of wetsvoorstellen van de overheid door bij te dragen aan



hoorzittingen en schriftelijk commentaar op wetsvoorstellen in te dienen. De agenda van overlegorganen is daarom meestal afhankelijk van die van de overheid. Hun bijdrage komt meestal in een laat stadium van het beleidsvormingsproces en heeft beperkte invloed op de vorm van de uiteindelijke wetgeving of het uiteindelijke programma.

Vanwege deze beperkingen kunnen overlegorganen geen vervanging zijn voor volledig kiesrecht en blijven daarom een van de mogelijkheden die de overheid heeft om feedback te krijgen van gemeenschappen die bij het beleid en de activiteiten van de overheid zijn betrokken. Daarnaast zorgen ze er mede voor dat de immigranten worden gehoord en gezien en dat ze invloed hebben, allemaal omstandigheden die ten volle moeten worden benut. Met het bestaan van een goedgeorganiseerd referentiepunt wordt het voor openbare en particuliere actoren bovendien moeilijker om het overleg te mijden. Hun functie als „school voor democratie” voor immigranten moet worden aangemoedigd, met dien verstande dat ze niet tot praatclubjes mogen vervallen. Er moet vooral worden gestreefd naar nauwere banden met het parlement of met gemeenteraden. In een aantal Italiaanse gemeenten, waaronder Rome en Turijn, hebben naast gekozen functionarissen ook immigranten zonder kiesrecht maar met een overleggende rol zitting in de gemeenteraad.

De invloed van immigranten is het grootst waar hun inbreng van hoge kwaliteit is en waar de groeperingen proactief zijn. Om bijdragen te ontwikkelen die een vroegtijdige en aanzienlijke invloed op het beleidsvormingsproces kunnen hebben, moeten gemeenschappen de capaciteit hebben om deel te nemen aan voortdurend debat dat op basis van deugdelijke informatie dient te worden gevoerd. Initiatieven tot de uitbreiding van capaciteit kunnen heel succesvol zijn. Desondanks wordt het werk van overlegorganen vaak sterk beperkt doordat de leden niet worden betaald.

In het Verenigd Koninkrijk komen de „gemeenschapsnetwerken” in aanmerking voor projectfinanciering op grond van het initiatief *Connecting Communities* dat in het kader van rassengelijkheid tot stand is gekomen. In Portugal is het programma *Keuzes tweede generatie* opgezet om de sociale integratie van jongeren uit achterstandswijken te bevorderen, in het bijzonder jongeren van de tweede of derde generatie immigranten. Het programma is bedoeld om tot partnerships met de burgermaatschappij te komen. Het verzorgt training en investeert in centra voor digitale participatie waar jongeren vaardigheden kunnen ontwikkelen om volwaardig aan de informatiemaatschappij te kunnen deelnemen. De Zweedse overheid heeft een speciaal programma opgezet dat specifiek op politieke participatie is gericht en dat nationale immigrantenorganisaties financiert om de kansen van immigranten te vergroten zodat zij worden aangemoedigd aan het openbare leven deel te nemen. Op dit moment zijn er ongeveer 30 nationale immigrantenorganisaties, waarvan er enkele een klein secretariaat hebben.

Overleg hoeft niet noodzakelijkerwijs in specifieke immigrantenorganen plaats te vinden. Een aantal gemeenten heeft lokale overlegstructuren opgezet die zich met bepaalde





- ☒ onderwerpen bezighouden (gezin, onderwijs, financiën, energie, milieu, economische en commerciële ontwikkeling, huisvesting, werkgelegenheid, mobiliteit, jeugdzaken, sport etc.). Immigranten kunnen worden gestimuleerd samen met burgers van het gastland aan activiteiten van deze overlegorganen deel te nemen.

Naturalisatie

- ☒ De toewijzing van nationaliteit kan als instrument voor integratie worden gebruikt. De mogelijkheid van naturalisatie verkleint de verschillen in rechtspositie tussen de burgers van het gastland en immigranten die langdurig ingezetenen zijn en leidt tot meer kansen voor participatie.

In de meeste Europese landen omvat het normale traject van legale integratie een geleidelijke consolidatie van de status en uitbreiding van rechten in verschillende stadia over een periode van enkele jaren. Snelle naturalisatie is meestal niet te verwachten. Voortdurende immigratie en de aanwezigheid van een groeiende groep permanent in het land verblijvende niet-staatsburgers heeft ertoe geleid dat veel overheden hun naturalisatieregels hebben gewijzigd, zodat het verwerven van de nationaliteit in veel gevallen eenvoudiger is geworden.

Als gevolg daarvan is het aantal aanvragen voor naturalisatie toegenomen, zij het dat deze aantallen in enkele gevallen achterblijven bij de verwachtingen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk heeft onderzoek laten doen naar de factoren die immigranten doen besluiten om naturalisatie aan te vragen. Daarbij werd veel aandacht geschonken aan de stimulerende en de remmende factoren, inclusief factoren die specifiek voor bepaalde nationaliteiten gelden. Gebrek aan informatie is vaak een oorzaak van het lage aantal aanvragen. Daarnaast kiezen immigranten niet altijd voor dezelfde rechten, afhankelijk van hun situatie. Sommigen gaan niet over tot naturalisatie, omdat zij dan het staatsburgerschap in het land van herkomst verliezen, afstand moeten doen van rechten van erfopvolging of het recht op eigendom van grond in het land van herkomst verliezen. Uitbreiding van het kiesrecht en een vereenvoudigde naturalisatieprocedure zijn daarom strategieën die elkaar aanvullen. Bovendien zou door kleinere verschillen in de rechtspositie tussen staatsburgers en niet-staatsburgers de keuze voor naturalisatie veeleer een positieve uiting van een wijziging van politieke identiteit zijn dan een strategie voor het verkrijgen van rechtszekerheid.


In sommige landen wordt naturalisatie beschouwd als het resultaat en het duidelijkste bewijs van de integratie van immigranten. Aan de hand van taaltoetsen en andere toetsen wordt de mate van integratie van de kandidaten gemeten. Dergelijke toetsen hebben een negatief effect op het aantal naturalisatieaanvragen, vanwege de hoge moeilijkheidsgraad of omdat er kosten aan zijn verbonden.



Waar toetsen voor naturalisatie worden gebruikt, kunnen deze aan de specifieke omstandigheden van de betrokkenen worden gekoppeld. Er moeten voor immigranten betaalbare en goede voorbereidingscursussen beschikbaar zijn.

Ofschoon naturalisatie soms wordt gezien als het eindpunt van het integratietraject, mag van toegang tot nationaliteit geen wonder worden verwacht. Migranten van de tweede en derde generatie die het staatsburgerschap bezitten, kunnen nog steeds discriminatie ervaren en het gevoel hebben dat ze er in de samenleving niet bijhoren. Daarom moet het accent ook liggen op andere mogelijkheden tot participatie. Een voortgaande trend in de richting van vereenvoudigde naturalisatie is echter gewenst.

2.2.3. Maatschappelijke participatie

Vrijwilligerswerk is een vorm van maatschappelijke participatie waarin immigranten een belangrijke rol vervullen als actieve burgers. De mogelijkheid van participatie en de waardering van hun bijdrage zal hun betrokkenheid bij de samenleving bevorderen en een beroep doen op hun vaardigheden. 

Maatschappelijke participatie omvat een groot aantal activiteiten in zowel de immigrantenorganisaties als de niet-immigrantenorganisaties. Door mee te doen in maatschappelijke instellingen en projecten nemen immigranten actief deel aan de maatschappij en bouwen zij bruggen naar de samenleving van het gastland en zijn bewoners. Tot maatschappelijke participatie behoort onder andere actieve deelname aan het verenigingsleven, zoals hobbyclubs, filantropische verenigingen, sport- en recreatieorganisaties, schoolbesturen, milieugroeperingen, cultuurhistorische verenigingen, buurtverenigingen of internationale solidariteitsgroeperingen. Het aspect van migranten die als vrijwilliger optreden illustreert de waarde en de speciale kenmerken van de maatschappelijke participatie van migranten.

Nieuwe immigranten komen vaak in een vroeg stadium in contact met vrijwilligers, omdat vrijwilligers in de meeste Europese landen een belangrijke rol spelen bij de inburgering van nieuwkomers. Zij kunnen zeer uiteenlopende functies bekleden, bijvoorbeeld op het gebied van advies, informatie en welzijn. Individuele programma's met een gastheer of -vrouw, mentor of contactpersoon vormen vaak een waardevolle schakel tussen de nieuwkomers en het gastland. In Estland is een uitwisselingsprogramma voor kinderen uit gezinnen die wel en kinderen uit gezinnen die geen Estlands spreken erin geslaagd de taalvaardigheid van de kinderen en hun sociale vaardigheden en wederzijdse tolerantie te verbeteren. In dit programma kunnen hoofdzakelijk niet-Estlandse jongeren een week tot twee maanden doorbrengen bij een Estlands gezin op het platteland en actief deelnemen aan het gewone dagelijkse leven aldaar. De uitwisseling heeft tot doel de taalbarrières van de kinderen te verlagen, de Estlandse cultuur, geschiedenis



en tradities te introduceren en de banden tussen Estlandse en niet-Estlandse gezinnen te bevorderen.


De migranten verrichten zelf vrijwilligerswerk in de migrantenorganisaties en de algemene organisaties. De betrokkenheid van veel personen bij organisaties voor en door immigranten wordt niet altijd als vrijwilligerswerk erkend, ondanks het feit dat de meeste migrantenorganisaties sterk afhankelijk zijn van het vrijwilligerswerk van hun leden. Dergelijke organisaties richten zich vaak op zelfhulp maar houden zich ook met een groot aantal andere activiteiten bezig. Veel migranten zijn actief in organisaties die gezamenlijke ontwikkeling bevorderen. Anderen zijn weer actief in de milieubeweging. Migrantverenigingen zijn vaak minder monofunctioneel dan niet-migrantverenigingen en vervullen allerlei functies, waaronder functies op het gebied van vrijetijdsbesteding, sport, cultuur, religie en politiek en het bespreken van praktische problemen.

Betrokkenheid bij niet-migrantorganisaties is het tweede facet van de maatschappelijke participatie van immigranten. In de vrijwilligerssector hangt succesvolle betrokkenheid van immigranten vaak af van de openheid van de wervingsstructuren. Werving voor vrijwilligersorganisaties verloopt meestal via het informele circuit, van mond tot mond. Het ontbreken van informele contacten tussen immigranten en de meerderheid van de bevolking wordt doorgaans weerspiegeld in het lidmaatschap van vrijwilligersorganisaties. Soms bestaat er tussen immigranten onderling een gebrek aan kennis over de rollen binnen vrijwilligersorganisaties. Organisaties waarbij vrijwilligers zijn betrokken, zien er echter steeds meer de voordelen van in als de diversiteit onder hun vrijwilligers een weerspiegeling vormt van de gemeenschappen waarbinnen deze organisaties actief zijn. In Ierland hebben veel groeperingen die asielzoekers ondersteunen met succes asielzoekers in hun besturen opgenomen. In het Verenigd Koninkrijk hebben landelijke liefdadigheidsorganisaties hulpverleners aangewezen die uit alle plaatselijke gemeenschappen werven. Uit de beoordeling van een relevant overheidsprogramma in het Verenigd Koninkrijk (Black and Minority Ethnic Twinning) komt naar voren dat niet-migrantorganisaties proactief moeten zijn bij het werven van vrijwilligers, dat sommige potentiële vrijwilligers een gebrek aan vertrouwen hebben maar dat het ook belangrijk is om te benadrukken dat vaardigheden moeten worden ontwikkeld.




In Duitsland wordt het project „Ondersteuning voor maatschappelijke betrokkenheid van nieuw gevestigde personen (Spätaussiedler)” van de stichting *Burgers voor burgers* sinds 2001 door de staat gefinancierd. De doelgroep bestaat uit plaatselijke inwoners en personen die zich nieuw hebben gevestigd. Lokale projectpartners, zoals vrijwilligersorganisaties, welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen voor volwassenen, nemen deel aan het organiseren van seminars en workshops over maatschappelijke betrokkenheid. Deze evenementen zijn bedoeld om mensen die zich nieuw hebben gevestigd te motiveren tot maatschappelijke betrokkenheid en om voorstellen te doen voor praktische vormen van participatie.



De betrokkenheid van immigranten bij algemene vrijwilligersorganisaties moet worden aangemoedigd. In het ideale geval wordt bij de wervingsstrategieën rekening gehouden met de culturele diversiteit. 


Wat stadswijken betreft, is er speciale aandacht voor de maatschappelijke participatie van alle groeperingen, zowel jongeren als ouderen, zowel minderheden als niet-minderheden. Verbetering van huisvesting en woonwijken, bevordering van de lokale economische ontwikkeling en verbeteringen van de algemene openbare diensten zoals gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting zijn doelstellingen die zowel op immigranten als niet-immigranten betrekking hebben. Deze doelstellingen kunnen hen verenigen rond een gedeelde betrokkenheid.

De Nederlandse organisatie FORUM beschouwt haar ateliers voor planning door bewoners als een innovatieve manier om maatschappelijke participatie te stimuleren. Deze Ateliers worden georganiseerd in wijken die in het kader van stedelijke vernieuwing worden geherstructureerd. In de Ateliers volgt een groep van 10 tot 20 bewoners die voornamelijk tot de etnische minderheden behoort gedurende drie maanden een vast programma. In een reeks van maximaal tien workshops praten zij over hun wensen en dromen met betrekking tot huisvesting en catalogiseren zij systematisch de problemen en kansen die er binnen hun wijk bestaan. Samen met deskundigen ontwikkelen zij hun ideeën tot uitvoerbare voorstellen en maken daarbij gebruik van foto's, diagrammen en tekeningen. De conceptplannen worden overhandigd aan functionarissen van de lokale overheid, woningbouwverenigingen en projectontwikkelaars en zijn zo gemaakt dat de besluitvormers deze in hun officiële ontwikkelingsplannen kunnen opnemen. 

www.forum.nl



Het openstellen van algemene instellingen en organisaties voor alle burgers, zowel met als zonder immigratieachtergrond, voltrekt zich niet van de ene dag op de andere. Een dergelijk proces gaat vaak gepaard met wijzigingen in de organisatie en verloopt via verschillende stadia (van planning tot evaluatie). Er zou kunnen worden overwogen om op nationaal en zelfs op Europees niveau een onafhankelijk handvest voor de belangrijkste strategieën voor de openheid en inclusiviteit van organisaties te ontwikkelen en te hanteren. De ontwikkeling van een dergelijk handvest zou in overleg met Europese initiatieven op het gebied van kwaliteitsbeheer kunnen plaatsvinden.

Overheden op elk niveau kunnen het goede voorbeeld geven door technieken en instrumenten toe te passen om zelf open en integratief te worden en door openheid en inclusiviteit verplicht te stellen voor organisaties die subsidie ontvangen of die meedoen aan openbare uitbestedingen. 





2.3. Naar open en integratieve organisaties

Strategische planning en beleidsontwikkeling

De eerste fase heeft betrekking op het formuleren van de wijze waarop de diversiteit van de bevolking op het gebied van cultuur, taal en religie en dergelijke moet worden benaderd. Een sterk leiderschap vanuit de top van de organisaties is hierbij een vereiste. Alle geledingen van de organisatie dienen van deze structuur op de hoogte te zijn en hun eigen planningprocedures daarop af te stemmen. In grote organisaties moet niet alleen uit de overkoepelende plannen maar ook uit de deelplannen blijken dat op de diversiteit is gelet. De prioriteiten die in het plan zijn opgenomen dienen ook in de toewijzing van middelen tot uiting te komen.

Planning begint bij de kennis van het ledenbestand en de reikwijdte van de organisatie: hoeveel immigranten nemen er deel aan de organisatie en wat zijn hun rollen en kenmerken? Een inventarisatie van de personen die bij de organisatie zijn betrokken kan dienen als uitgangspunt voor het in kaart brengen van de behoeften en de benodigde vaardigheden.

Beleidsimplementatie

In een volgende fase integreert de organisatie overwegingen van diversiteit in het functioneren van de organisatie op alle niveaus. De organisatie ziet toe op de toegankelijkheid van alle diensten en activiteiten en communiceert regelmatig met personen met diverse achtergronden. De organisatie heeft oog voor interculturele bekwaamheid bij werving, biedt training of schakelt externe hulp in, zodat medewerkers of leden effectief op diversiteit kunnen inspelen.

Rapportage en evaluatie

De organisatie brengt verslag uit over de aantallen en achtergronden van klanten of deelnemers, de betrokkenheid van deze personen bij de ontwikkeling en implementatie van beleid, het aantal medewerkers dat een training in culturele diversiteit volgt etc. Uit de rapporten blijkt ook welke inspanningen er worden gedaan om een diverse bevolking te bereiken (en hoe dit in de toewijzing van middelen tot uiting komt) en hoe deze inspanningen door de doelgroepen worden beoordeeld. De informatie die uit regelmatige beoordeling van uitkomsten wordt verkregen, wordt gebruikt voor de planning en implementatie van het beleid van de organisatie.



Hoofdstuk 2 — Conclusies

1. Strategieën die zijn afgestemd op de speciale behoeften en omstandigheden van immigranten en die inspelen op hun vaardigheden, versterken bij de immigranten het gevoel van maatschappelijke betrokkenheid en participatie. Openbare en particuliere organisaties moeten deze strategieën baseren op gelijkheid en antidiscriminatie. In het ideale geval zijn ze op maat gemaakt en flexibel en worden ze regelmatig geëvalueerd.
2. De afstemming van diensten op de specifieke behoeften van verschillende groepen in de samenleving is een gemeenschappelijke inspanning die de ontwikkeling van de interculturele bekwaamheid van openbare en particuliere diensten vereist.
3. Werving en opleiding zijn elkaar aanvullende strategieën die worden ingezet bij de opbouw van een personeelsbestand dat intercultureel vaardig is. In het ideale geval is de interculturele vaardigheid van medewerkers een constante prioriteit en geen eenmalig verschijnsel.
4. Goede methoden laten zien dat bij algemene organisaties die nauw met deskundigen of specialistische organisaties samenwerken de toegankelijkheid van hun diensten voor immigranten aanzienlijk verbetert.
5. Interculturele bekwaamheid kan worden geïntroduceerd als een (Europese) norm voor kwaliteitsbeheer die bij openbare aanbestedingen in beschouwing wordt genomen of als overheden hun steun aan organisaties bepalen.
6. Actief staatsburgerschap veronderstelt vaardigheden van de kant van immigranten en doet aanbevelingen om deze optimaal in te zetten voor zowel de immigranten als de samenleving in zijn geheel.
7. Religie speelt vaak een positieve rol bij het integratieproces. Een dialoog tussen de geloofsgemeenschappen van de immigranten onderling en tussen hun geloofsgemeenschappen en de algemene samenleving kan het integratieproces bespoedigen.
8. Overheden dienen de dialoog tussen verschillende religies te ondersteunen door te zorgen voor platforms voor dialoog en middelen te verschaffen waar dit nodig is.
9. Deelname aan politieke processen is een van de belangrijkste elementen van actief staatsburgerschap. Politieke participatie van immigranten schept kansen voor integratie en moet in al haar vormen worden ondersteund, waaronder het verkrijgen van de nationaliteit, het lokale kiesrecht en overlegstructuren.
10. De representativiteit en het democratische bestaansrecht van beleid worden versterkt als immigranten formele politieke rechten krijgen. Waar formele rechten bestaan, moeten ze in praktijk worden gebracht met de volledige steun van alle betrokkenen, inclusief de politieke partijen.
11. Overheden moeten ten minste op lokaal niveau aan alle inwoners kiesrecht verlenen en de obstakels voor het gebruik van deze rechten zoveel mogelijk wegnemen, zoals kosten of bureaucratische verplichtingen. Via voorlichtingscampagnes en capaciteitsuitbreiding waarbij met name gebruik wordt gemaakt van netwerken van immigrantenorganisaties, kunnen immigranten worden aangemoedigd van het kiesrecht gebruik te maken.



12. Overlegorganen op lokaal en nationaal niveau kunnen de politieke participatie van immigranten stimuleren en het integratiebeleid verbeteren door de standpunten van vertegenwoordigers van immigranten over te brengen aan de overheid en andere betrokkenen. In het ideale geval zijn de werkzaamheden van deze organen proactief en ontvangen de leden ondersteuning om bijdragen van hoge kwaliteit te kunnen leveren.
13. Overleg is het meest gebaat bij flexibiliteit in de samenstelling van overlegorganen als daarbij rekening wordt gehouden met het feit dat representativiteit op verschillende manieren kan worden bereikt. Als waarnemers of niet-kiesgerechtigde leden aan zittingen kunnen deelnemen, kan de transparantie van en het vertrouwen in overlegstructuren toenemen.
14. De toewijzing van nationaliteit kan als instrument voor integratie worden gebruikt. De mogelijkheid van naturalisatie verkleint de verschillen in rechtspositie tussen de burgers van het gastland en immigranten die langdurig ingezetenen zijn en leidt tot meer participatiekansen.
15. Waar toetsen voor naturalisatie worden gebruikt, kunnen deze aan de specifieke omstandigheden van de betrokkenen worden gekoppeld. Er moeten voor immigranten betaalbare en goede voorbereidingscursussen beschikbaar zijn.
16. Vrijwilligerswerk is een vorm van maatschappelijke participatie waarin immigranten een belangrijke rol vervullen als actieve burgers. De mogelijkheid van participatie en de waardering van hun bijdrage zal hun betrokkenheid bij de samenleving bevorderen en een beroep doen op hun vaardigheden.
17. De betrokkenheid van immigranten bij algemene vrijwilligersorganisaties moet worden aangemoedigd. In het ideale geval wordt bij de wervingsstrategieën rekening gehouden met de culturele diversiteit.
18. Overheden op elk niveau kunnen het goede voorbeeld geven door technieken en instrumenten om open en integratief te worden op zichzelf toe te passen en door openheid en integratiegerichtheid als voorwaarde te stellen bij subsidies of openbare aanbestedingen.



Hoofdstuk 3

Indicatoren





In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan indicatoren als instrumenten voor beleidsmakers en uitvoerenden. Met behulp van indicatoren kan de feitelijke situatie van immigranten en de voortgang van het integratieproces worden gemeten. Ook bieden ze de mogelijkheid om vast te stellen hoe beleid zich binnen een bepaald tijdsbestek heeft ontwikkeld. Indicatoren moeten worden gebruikt op basis van deugdelijke gegevens en de keuze van indicatoren moeten zijn afgestemd op de hoofdoelen van integratie. Grensoverschrijdend of op Europees niveau kunnen door middel van indicatoren vergelijkingen tussen landen worden gemaakt en kan een dynamischer integratiebeleid tot stand worden gebracht.



Het gebruik van indicatoren voor integratie

Indicatoren kunnen worden gebruikt als instrument voor het volgende.

- Kwantificeren en kwalificeren van integratieprocessen
- Samenvatten van gecompliceerd integratiebeleid
- Volgen van ontwikkelingen en trends en het meten van vooruitgang
- Bepalen van doelen en ijkpunten voor integratieprocessen en integratiebeleid
- Bepalen van onbedoelde invloed van wetten, beleid en aanpak
- Bepalen van actoren die invloed hebben op het bewerkstelligen van integratie
- Aantonen of aan de verplichtingen van actoren wordt voldaan
- In een vroeg stadium waarschuwen voor mogelijke verslapping
- Opdracht geven tot preventieve actie
- Versterking van maatschappelijke consensus over compromissen in het geval van beperking van middelen
- Wijzen op problemen die zijn genegeerd of stilgehouden.



Om integratie en het effect van integratiebeleid beter te kunnen meten, moeten gouvernementele en non-gouvernementele organisaties integratie-indicatoren ontwikkelen.

Met behulp van indicatoren voor de integratie van immigranten kan men vooruitgang meten en vergelijken, trends en ontwikkelingen volgen, meten hoeveel immigranten participeren en in welke mate zij zich in de samenleving thuis voelen en bepalen in hoeverre immigranten door de bevolking worden geaccepteerd. Indicatoren geven, kort gezegd, inzicht in het integratieproces. Indicatoren komen ook van pas bij het meten van de rol en invloed van beleidsmaatregelen, ze geven aan waar hiaten bestaan en kunnen worden gebruikt bij het effectief inzetten van middelen. Met het oog op de complexiteit van het integratieproces kan maatschappelijke integratie worden opgedeeld in verschillende aspecten waar wellicht ontwikkelingen en resultaten en relevante beoordelingen van effecten kunnen worden gemeten.

Indicatoren maken vergelijkingen mogelijk tussen bepaalde groepen immigranten en tussen immigranten en de totale bevolking, tussen landen en regio's en tussen verschillende stadia van integratie of stadia van beleidsontwikkeling. Indicatoren worden als ijk-



instrument bij vergelijkende maatregelen gebruikt om vast te stellen op welke gebieden nog verbetering nodig is en waar succesvolle methoden te vinden zijn. In de huidige overheidspraktijk worden indicatoren meestal gebruikt om de effectiviteit van nationaal beleid te evalueren en de prestaties van groepen van landen (bijvoorbeeld binnen het UNDP voor ontwikkeling en binnen de OESO voor economie en onderwijs) onderling te vergelijken. Er bestaat ook een groeiende belangstelling voor het gebruik van indicatoren bij vergelijkingen tussen lidstaten van de EU. Op nationaal en internationaal niveau is er geen vaste set indicatoren voorhanden voor de integratie van immigranten maar er bestaat wel een repertoire van concepten en methoden op aanverwante beleidsterreinen, zoals werkgelegenheid, ondernemingen, onderwijs en sociale integratie.

Eenzijds kan de mogelijkheid worden overwogen om indicatoren met betrekking tot de integratie van immigranten te gebruiken bij de bestaande mechanismen voor indexering en ijking. Anderzijds zou een mechanisme kunnen worden ontwikkeld dat uniek is voor de integratie van immigranten en waarin de sociaal-economische, culturele, burgerlijke en politieke dimensies van integratie zijn ondergebracht.



Veel lidstaten maken graag gebruik van indicatoren buiten de sociaal-economische en justitiële sfeer. De Nederlandse tweejaarlijkse integratiemetingen richten zich op de positie van etnische minderheden op sociaal-economisch niveau (arbeidsmarkt, etnisch ondernemerschap en onderwijs), op sociaal-cultureel niveau (interetnische verhoudingen, acceptatie van minderheden en culturele oriëntatie van minderheden) en op politiek-institutioneel niveau (politieke participatie en vertegenwoordiging van minderheden bij overheidsbestuur).

Het ontwikkelen van relevante en betrouwbare indicatoren die alle dimensies van integratie beslaan, is een lastige taak waarbij zich allerlei problemen voordoen, vooral op Europees terrein met zijn diversiteit aan immigrantenpopulaties, beleidsinstrumenten, definities en statistische gegevens. Hier bestaat veel onenigheid over de vraag wie er moet worden meegeteld: wanneer is er sprake van een immigrant? Kijken we naar nationaliteit of geboorteland? Hoe worden de tweede en derde generatie gedefinieerd? Hebben we het over immigranten als individuen of als groepen? In vergelijkingen die op de gehele EU betrekking hebben, wordt voor immigranten meestal de definitie van „staatsburgers uit een derde land” gebruikt. Is dit een werkbaar compromis of gaat deze definitie aan essentiële dimensies van integratie voorbij?

Een ander probleem doet zich voor bij de vraag wat onder integratie wordt verstaan. Alle lidstaten combineren elementen van „assimilatie” en „multiculturalisme” in hun begrip van integratie, maar de mate waarin het zwaartepunt op het ene of op het andere aspect wordt gelegd, is per land verschillend. Ofschoon deze debatten nog in volle gang zijn, bestaan er toch punten van overeenkomst wat de doelen van integratie betreft. Met hun beleid hopen de lidstaten bij te dragen aan positieve resultaten voor





immigranten op het gebied van werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg etc. Zij streven ernaar diensten voor immigranten toegankelijk te maken en willen graag dat immigranten als actieve burgers aan het maatschappelijke en politieke leven deelnemen. Tot op zekere hoogte kunnen deze resultaten worden gekwantificeerd of anderszins gedefinieerd en kan men voor bepaalde tijdsperioden vaststellen wat met de resultaten is bereikt en welke verschillen zich daarbij tussen landen aftekenen.

Dergelijke metingen brengen echter verdere complicaties met zich mee. Met wie worden de immigranten vergeleken? Bij het Nederlandse meetsysteem zijn groepen immigranten vergeleken met de autochtone bevolking, maar is dat de juiste maatstaf voor alle gevallen? Wat het gebruik van sociale uitkeringen betreft, kunnen migranten niet altijd dezelfde aanspraken laten gelden als niet-migranten. Als migrantengemeenschappen worden vergeleken met niet-migrantengemeenschappen moet er ook rekening worden gehouden met onderscheidende leeftijdsstructuren en sociaal-economische niveaus. In Nederland wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van drempelniveaus om een norm te bepalen voor elke dimensie van integratie. Als deze drempelniveaus eenmaal zijn vastgesteld, kan de afstand van de groep tot dat niveau worden gemeten.

Indicatoren kunnen onder andere worden ontwikkeld en gebruikt via het ijkingproces. Ijking komt oorspronkelijk uit het bedrijfsleven maar de openbare sector wordt zich steeds meer bewust van de betekenis van ijking voor het evalueren en bevorderen van beleid. Bij ijking wordt vastgesteld op welke gebieden verbetering nodig is, waar normen moeten worden gesteld, waar prestaties van de een met die van de ander moeten worden vergeleken en waar voortdurend evaluatie en aanpassing moet plaatsvinden zodat aan de gestelde normen wordt voldaan.



Ijking is gebaseerd op het stellen van normen voor vergelijking. Indicatoren moeten een duidelijke en expliciete, normatieve interpretatie hebben: gebruikers moeten weten in welke richting een verandering vooruitgang betekent.

Het model dat momenteel door het Nederlandse Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) wordt ontwikkeld, gaat na wat de „kansen” en wat de „risico's” voor integratie zijn: het hebben van een betaalde baan is een kans, leven van een uitkering is een risico, huwelijksmigratie is een risico en het naleven van de heersende normen en waarden is een kans. In veel landen kan men zich afvragen of een bepaald resultaat een kans of een risico voor goede integratie is. Is er bijvoorbeeld altijd sprake van een risico als bij huisvesting een bepaalde mate van scheiding wordt toegepast? Kan het niet evenzeer een kans zijn voor het creëren van een etnische infrastructuur met economische mogelijkheden voor immigranten?



3.1. De voorwaarden scheppen

Om de valkuilen te vermijden en de mogelijkheden van indicatoren ten volle te benutten, is een goed begrip vereist van de technieken die bij de ontwikkeling en het gebruik van indicatoren een rol spelen, zoals de analyse van betrokkenen en het verzamelen van gegevens.

Overleg met betrokkenen

Als indicatoren moeten bijdragen aan waardevolle inzichten omtrent integratie, moeten ze zo nauw mogelijk aansluiten op de feitelijke ervaring met integratie. Degenen die deze ervaring ondergaan en degenen die deze nauwlettend waarnemen, hebben hun eigen indrukken en opvattingen over de vraag wat de beste omschrijving is van succesvolle integratie, de gebieden die verbetering behoeven en de invloed die beleid heeft gehad. Hun meningen moeten worden opgenomen in de formulering van indicatoren en doelen. Integratie als een proces waarbij de maatschappij als geheel is betrokken, betreft ook betrokkenen op verschillende niveaus uit de niet-migrantengemeenschap die de gelegenheid moeten krijgen hun prioriteiten en ervaringen met betrekking tot de integratie van immigranten kenbaar te maken.

Er dient uitgebreid overleg met betrokkenen te worden georganiseerd over de prioriteiten en doelen die met indicatoren verband houden en waaraan in het bijzonder moet worden deelgenomen door immigranten en organisaties die immigranten begeleiden.



De praktijk van overleg met betrokkenen en analyse van betrokkenen is een vast onderdeel geworden van het ontwerp en de implementatie van ontwikkelingsprojecten in ontwikkelingslanden en wordt steeds vaker toegepast op andere beleidsterreinen en in andere landen.

Gegevens verzamelen en gebruiken

Voor verschillende soorten indicatoren kunnen geschikte en betrouwbare gegevens worden aangedragen, de relatie tussen resultaten en beleid kan zorgvuldig worden geanalyseerd en er kunnen internationale vergelijkingen worden mogelijk gemaakt door op verschillende niveaus indicatoren te ontwikkelen. Vaak maken overheden zich het meest zorgen om het welslagen van hun beleid en hun programma's en juist daar kunnen veel randvoorwaarden voor het succesvolle gebruik van indicatoren worden gecreëerd. Een degelijke planning en diepgaande evaluatie van integratieprogramma's of -projecten leveren gegevens op en zetten aan tot bezinning op de doelen en veronderstellingen van het integratiebeleid.





- ☒ In het ideale geval worden indicatoren gebruikt in de planningsfase en in de evaluatiefase van integratieprogramma's en -projecten. Bij openbaar gefinancierde projecten moet evaluatie een onderdeel zijn van de projectimplementatie waarvoor in de begroting een realistische post is gereserveerd.

Zoals in de meeste landen met ontwikkelde integratieprogramma's het geval is, wordt ook in Denemarken de effectiviteit van activiteiten van gemeenten onderzocht. Zo worden de verwachte en de werkelijke tijdsduur gemeten vanaf de verlening van een verblijfsvergunning tot het moment waarop de deelnemer vast werk krijgt of tot een opleiding wordt toegelaten. In Finland heeft het ministerie van Arbeid in samenwerking met de vereniging van lokale en regionale autoriteiten een project gestart voor het opstellen van kwaliteitscriteria om gemeenten en andere lokale actoren te helpen bij het implementeren en volgen van programma's onder de integratiewet. Er is ook onderzoek naar deze wet gedaan vanuit het gezichtspunt van de immigranten in een poging de participatie van immigranten te bevorderen. Het project voor kwaliteitscriteria is een reactie op de resultaten van een onderzoek naar gemeenten dat in 2002 werd uitgevoerd en waarin werd opgeroepen tot een concretere en meer praktische instructie bij de implementatie van de integratiewet. Er worden momenteel gedetailleerde vragen uitgewerkt die als richtlijn bij evaluatie kunnen dienen, bijvoorbeeld met betrekking tot de beschikbare diensten, medewerkers en financiële middelen, participatie van immigranten als betaalde medewerkers bij planning en implementatie, en beschikbare training aangaande diversiteit en gelijkheid.

Voortbouwend op evaluatie zijn er in veel landen uitwisselingen van goede methoden geïnitieerd. Zo heeft de Deense overheid een database samengesteld voor de uitwisseling van goede methoden (www.erfaringsdatabasen.dk). In de nieuwsbrief van het ministerie van Integratie staat ook informatie over goede methoden ten aanzien van integratie op de arbeidsmarkt.

Er kunnen ook indicatoren worden ontwikkeld om de lessen van evaluatie verder uit te werken tot een langetermijnstrategie. Planning op de lange termijn is een essentiële randvoorwaarde voor integratiebeleid. Het programma „Integratie in de Estlandse samenleving 2000–2007” dat de overheid in Estland heeft ontwikkeld, is een conceptueel en strategisch document waarin basisprincipes, doelstellingen en activiteiten zijn vastgelegd.

De beschikbaarheid van gegevens is misschien wel de belangrijkste voorwaarde voor een succesvol gebruik van indicatoren. Op dit moment werkt de Europese Commissie aan een conceptrichtlijn voor de harmonisering van het verzamelen van gegevens in de lidstaten om de ontwikkeling van indicatoren en ijking mogelijk te maken. Het Directoraat-generaal Werkgelegenheid en sociale zaken is bezig met een verkenning van de verschillende manieren waarop gegevens op het gebied van gelijkheid en anti-



discriminatie kunnen worden verzameld en gebruikt. Het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken onderzoekt hoe algemene definities op het gebied van migratie op uniforme wijze binnen de gehele Unie kunnen worden ontwikkeld en gebruikt. In deze context dienen ook Eurostat en het communautair panel van huishoudens te worden vermeld.

De Tsjechische Republiek stemt zijn eigen inspanningen uitdrukkelijk af op de huidige internationale trends in het verzamelen van statistische informatie en gegevens over migratie en integratie. Geleidelijk moet hier een overkoepelend „concept voor selectie en verwerking van statistische gegevens over migratie en integratie van vreemdelingen in het territorium van de Tsjechische Republiek” tot stand komen. Portugal heeft een waarnemingscentrum voor de immigratie opgezet dat uit acht onderzoeksinstituten bestaat. Het is vooral bedoeld om, naast het verrichten van onderzoek, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te bieden. De overheid werkt nauw met academische partners samen.

De meest complete bronnen voor statistische gegevens zijn te vinden in landen met een nationaal bevolkingsregister. In Nederland genereert het Centraal Bureau voor de Statistiek statistische gegevens door registratiegegevens te koppelen aan gegevens over het geboorteland van de burgers. Omdat gemeenten het geboorteland van hun inwoners registreren, is het mogelijk zowel de eerste generatie te volgen als de in Nederland geboren tweede generatie. Het meetinstrument dat door het Nederlandse Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) wordt ontwikkeld, maakt eveneens gebruik van het algemene nationale bevolkingsregister met de daarin opgenomen geïndividualiseerde gegevens. Uit dit register worden panels samengesteld van personen die tot verschillende groeperingen behoren. Er kunnen grote en kleine immigrantenpopulaties in kaart worden gebracht of er kunnen groepen worden samengesteld op basis van andere kenmerken (leeftijd, geslacht, migratiemotieven of achtergrond, zoals het opleidingsniveau op het moment van aankomst). Er geldt een voorwaarde dat een groep uit meer dan 100 personen moet bestaan en dat er samengevoegde gegevens gebruikt dienen te worden. In Nederland wordt ook gebruikgemaakt van allerlei aanvullende gegevens, zoals beoordelingen van de Nederlandse taalvaardigheid, uitslagen van opleidingstoetsen of antwoorden op een vragenlijst over moderne waarden. Bovendien wordt er regelmatig onderzoek naar immigrantengroeperingen gedaan.

In Finland, dat ook een nationaal bevolkingsregister kent, heeft het Finse bureau voor de statistiek (Statistics Finland) een uitgebreide studie uitgevoerd naar de levensomstandigheden van immigranten (www.tilastokeskus.fi). Daarbij is gebruikgemaakt van registratiegegevens en gesprekken, maar deze zijn niet gecombineerd.

Het besluit om informatie te verzamelen over bepaalde groeperingen betekent in alle landen dat er geïnvesteerd moet worden. Hier fungeren indicatoren als een aanspo-



ring om uitgebreidere gegevens te verzamelen. Daarbij zijn prioriteiten noodzakelijk: in plaats van gegevens over verschillende onderwerpen samen te voegen, moeten overheden zich richten op zaken die cruciaal zijn voor het succes en de effectiviteit van hun integratiebeleid. Vaak is er wellicht behoefte aan niet-samengevoegde gegevens, maar het is niet altijd even gemakkelijk deze te verzamelen, vanwege politieke tradities of de schaarsheid van middelen. Vanwege historische ervaringen en nationale tradities staat een groot aantal Europese landen afwijzend tegenover de registratie van etnische afkomst of het behoren tot een etnische groep.

- ☒ Bij de verbetering en uitbreiding van het verzamelen van gegevens over onderwerpen betreffende de integratie van immigranten moeten internationale en Europese richtlijnen (inclusief richtlijnen voor gegevensbescherming) in acht worden genomen. Indicatoren kunnen worden gebruikt om te bepalen op welke gebieden meer gegevens nodig zijn en om prioriteiten te formuleren. Waar bepaalde groepen immigranten voor nader onderzoek worden uitgekozen, moeten de criteria voor deze keuze en de definitie van de groep duidelijk zijn en mag de verzamelde informatie niet worden gebruikt voor discriminatoire doeleinden.

3.2. Indicatoren selecteren

Er zijn verschillende soorten indicatoren, variërend van statistische gegevens tot indicatoren van kwalitatieve aard. Deze worden voor uiteenlopende doeleinden en allerlei soorten publiek gebruikt. Welke indicatoren er worden gebruikt en op welke wijze dit gebeurt, hangt mede van de beschikbare middelen af.

- ☒ In het ideale geval gebruikt men een combinatie van verschillende indicatoren; gouvernementele en non-gouvernementele actoren worden aangemoedigd tot het gebruik van vergelijkbare indicatoren.

Er kunnen „objectieve” en „subjectieve” indicatoren worden ontwikkeld om de verschillende aspecten van integratie vast te leggen. „Objectieve” of „harde” indicatoren zijn vaak van statistische of juridische aard en worden vaak toegepast om bijvoorbeeld cijfers over werkgelegenheid en werkloosheid te meten of om toegang tot bepaalde rechten te beoordelen, zoals het kiesrecht bij lokale verkiezingen. „Subjectieve” of „zachte” indicatoren worden vaker ingezet bij het bepalen van opvattingen of belevingen, bijvoorbeeld over iemands tevredenheid met zijn of haar werk of over de vraag of iemand zich in een bepaald land of een bepaalde omgeving thuis voelt. Overheden besteden steeds meer aandacht aan de persoonlijke dimensies van integratie. Vooral als het gaat om de regelmaat en intensiteit van maatschappelijke interactie worden subjectieve indicatoren steeds belangrijker.

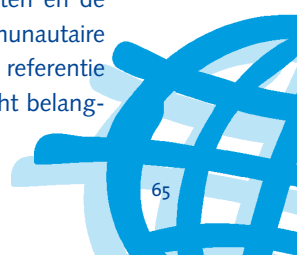


Wat de waarnemende taak betreft, zijn in Nederland vrije tijd, religie, familie en gezin en de waarden omtrent deze aspecten van het leven in de dimensie „cultuur” inbegrepen. In Denemarken wordt het meten van de regelmaat waarmee contacten tussen migranten en niet-migrantenvinden met de privé-sfeer in verband gebracht. Ook de Italiaanse Commissie voor integratie heeft het doel geformuleerd van het beschouwen van de relaties tussen immigranten en de gemeenschap die hen opvangt en daarbij geprobeerd de geneigdheid tot stabilisatie en interactie met de nationale bevolking te beoordelen.

Hoewel subjectieve indicatoren vaak lastiger te meten zijn dan objectieve indicatoren, mogen ze niet worden afgedaan als onbetrouwbaar of onbelangrijk. Bij de beantwoording van vragen over subjectieve integratie kan gebruik worden gemaakt van onderzoek (bijvoorbeeld Eurobarometer), gesprekken met migranten of gegevens over de publieke opinie. Om informatie te vinden, zijn er altijd participatiemethoden nodig en dat maakt de indicatoren voor immigranten relevant. De houding van de gemeenschap die de immigranten opvangt, is minstens zo belangrijk, bijvoorbeeld als het gaat om gevoelens over staatsburgerschap en nationaal gevoel (of gevoelens over buitenlanders en minderheden). Informatie over houdingen kan ook worden gebruikt om „objectieve” indicatoren te verklaren: zo kan de houding die werkgevers ten opzichte van immigranten hebben een verklaring zijn voor het aantal immigranten dat bij „lokale” bedrijven in dienst is.

In Estland is een groot openbaar onderzoek uitgevoerd naar de veranderingen in etnische verhoudingen en de daaraan gerelateerde opvattingen van de twee talengemeenschappen. Ongeveer tweederde van de meer dan duizend respondenten was Estlands en eenderde bestond uit vertegenwoordigers met andere nationaliteiten. De media werden voortdurend gevolgd om op systematische wijze de integratieprocessen in de Estlandstalige en Russischstalige media te kunnen beoordelen. Er is kwantitatieve en kwalitatieve tekstanalyse toegepast om te bepalen wat de belangrijkste aan integratie gerelateerde vraagstukken en opvattingen zijn die werden verspreid. Binnen het administratie- en informatiesysteem inzake vreemdelingen worden in Litouwen ook beoordelingen uitgevoerd van de berichtgeving in de media over onderwerpen die op integratie betrekking hebben en over de opvattingen van het publiek over buitenlanders.

Bij uitgebreide waarnemingssystemen wordt zowel met objectieve als met subjectieve indicatoren gewerkt. Al in 1995 nam de Raad van Europa het besluit om drie soorten indicatoren te ontwikkelen: indicatoren van *toegankelijkheid* voor het wettelijke kader waarbinnen immigranten leven, indicatoren die de *feitelijke situatie* van migranten in hun gastland beschrijven en indicatoren over de *houdingen* van migranten en de meerderheidsbevolking. Het Comité van experts voor integratie en communautaire relaties van de Raad blijft werken aan een instrument van indicatoren dat als referentie voor beleidsmakers kan worden gebruikt. Het instrument richt zich nu op acht belang-





rijke gebieden: werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg, voeding, onderwijs, voorlichting en cultuur. Daarnaast doet het voorstellen voor indicatoren voor openbare basisfuncties voor immigranten op een algemener niveau, waaronder gelijkheid voor de wet, toegang tot mogelijkheden van zelforganisatie en het tegengaan van discriminatie. Onder elke kop vermeldt het instrument een aantal vragen, gevolgd door de bijbehorende indicatoren. Het instrument voor integratie heeft als uniek kenmerk dat het zich op de zogenaamde „onzichtbare elementen” richt. Dergelijke elementen verwijzen naar houdingen van immigranten, bijvoorbeeld ten aanzien van hun tevredenheid over werk of de mate waarin zij vertrouwen hebben in financiële instellingen. Ze verwijzen ook naar de autochtone bevolking door indicatoren voor te stellen over de mate van solidariteit met immigranten. Er worden onderzoeken voorgesteld als bron van informatie maar voor de vragen met betrekking tot de „onzichtbare elementen” zijn er nog geen specifieke indicatoren geformuleerd.



Er kunnen zowel objectieve als subjectieve indicatoren worden ontwikkeld voor de verschillende aspecten van integratie, en de definities en methoden van gegevensverzameling kunnen voor beide categorieën worden verfijnd. Men zou in het bijzonder aandacht kunnen schenken aan de ontwikkeling van innovatieve onderzoeksmethoden die de perspectieven van immigranten en bevolkingsgroepen van het gastland kunnen vastleggen.

Resultaatsindicatoren en beleidsindicatoren

Het is van essentieel belang dat men een duidelijk onderscheid maakt tussen beleidsindicatoren en resultaatsindicatoren. Resultaatsindicatoren beoordelen een feitelijke situatie van immigranten, bijvoorbeeld met betrekking tot de participatie op de arbeidsmarkt. Beleidsindicatoren richten zich op wettelijke voorwaarden (zoals erkenning van kwalificaties) of op het aantal en de omvang van de middelen die voor specifieke diensten of programma's (bijvoorbeeld nieuwe programma's in de gezondheidszorg) zijn gebruikt.

Vaak genieten resultaatsindicatoren de voorkeur omdat ze worden beschouwd als indicatoren die niet het voornemen van de overheid weerspiegelen maar de werkelijke situatie waarin de immigrant zich bevindt. Het Comité sociale bescherming van de EU heeft in zijn voorgestelde indicatoren ermee ingestemd zich op resultaten te richten en niet zozeer op de manieren waarop deze zijn bereikt. Beleidsinspanningen werden beschouwd als een ongeschikt onderwerp voor evaluatie, omdat de lidstaten verschillen in hun keuze van de middelen ter bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. De lagere investering van een overheid in een bepaald soort programma zou dus eerder kunnen duiden op opzet dan op een gebrek aan middelen. Bovendien was het Comité van mening dat de aandacht voor resultaten zou kunnen leiden tot een coöperatieve houding bij de verschillende nationale organen waarvan het beleid van invloed is op het resultaat. Indicatoren voor beleidsinspanning dienen daarom alleen te worden gebruikt als aanvulling wanneer er geen resultaatsindicatoren beschikbaar zijn.



Anderzijds hoeven resultaatsindicatoren niet per se antwoord te geven op de vraag in welke mate beleidsmaatregelen werkelijk invloed hebben op de integratie van immigranten. Immigranten kunnen onafhankelijk van of zelfs ondanks het overheidsbeleid met succes integreren. Als de analyse zich op individuele personen richt, wordt dit probleem nog ingrijpender, omdat individuele beslissingen vaak op veel verschillende factoren en motivaties zijn gebaseerd. Beleidsindicatoren kunnen met name waardevol zijn op gebieden waar wettelijke normen van belang zijn. De voorgestelde indicatoren van de Raad van Europa omvatten bijvoorbeeld de ratificatie van bepaalde juridische instrumenten, het bestaan van bepaalde wettelijke voorzieningen, gespecialiseerde organen of diensten en overlegcolleges als indicatoren voor „billijkheid”.

In veel landen worden zowel resultaatsindicatoren als beleidsindicatoren gebruikt. De Deense overheid heeft een aantal integratie-indicatoren geformuleerd voor de vraag hoe snel buitenlanders werk vinden en Deens leren, of buitenlanders een opleiding voltooiën die hen voor een vak of beroep geschikt maakt en of en in welke mate gemeenten sancties gebruiken als buitenlanders niet deelnemen aan werk, activeringstrainingen of taalonderwijs dan wel van dergelijke activiteiten wegblijven.

Vaak gebruiken overheden indicatoren om vooruitgang over een bepaalde tijdsperiode te volgen. Zij zouden dit kunnen doen door bijvoorbeeld immigrantengroepen te volgen maar het kan ook via andere vormen van onderzoek en gegevensverzameling dat aan een bepaalde tijdsperiode is gekoppeld. Integratie is een proces, geen situatie. Het tijdsaspect is daarom erg belangrijk. Vooruitgang volgens bepaalde indicatoren (bijvoorbeeld onderwijsresultaten) kan een indicatie van integratie zijn en kan op allerlei gebieden extra kansen voor integratie scheppen.

Aan de hand van een tijdsrooster kan worden nagegaan wat het effect van een bepaalde beleidsmaatregel is: resultaten kunnen voor en na de implementatie van de beleidsmaatregel worden gemeten; het verschil geeft het effect aan. Het is echter mogelijk dat er andere factoren een rol hebben gespeeld of zelfs dat er ondanks en niet dankzij het beleid succes is bereikt. Bovendien kunnen het functioneren en de toegankelijkheid van instellingen (zoals die in de gezondheidszorg) over een langere termijn belangrijker voor integratie zijn dan geïsoleerde beleidsmaatregelen.

Beleidsindicatoren kunnen vooral worden ingezet om wettelijke normen, aanspraken en beleidsregelingen te volgen die integratie mogelijk maken en resultaatsindicatoren kunnen worden gebruikt om de situatie van immigranten waar te nemen en na te gaan in hoeverre de doelen voor integratie zijn bereikt. Er moet voorzichtigheid worden betracht bij het leggen van verbanden tussen beleid en resultaten. De werking en geschiktheid van indicatoren moet regelmatig worden geëvalueerd, waarbij hun betrouwbaarheid, eventuele technische problemen en de beschikbaarheid van gegevens worden beoordeeld.





Niveaus van indicatoren

- ☒ Bij indicatoren die voor internationale vergelijkingen worden gebruikt, moet ruimte zijn voor diversiteit in definities en beschikbaarheid van gegevens.

Op Europees, nationaal en lokaal niveau zijn verschillende typen indicatoren te gebruiken. Indicatoren kunnen voor een bepaald niveau geschikt zijn en kunnen op de omstandigheden van bepaalde groepen zijn gericht. Er bestaan verschillende modellen om een onderscheid tussen niveaus van indicatoren aan te brengen. Binnen de werkgelegenheidsstrategie worden bijvoorbeeld indicatoren ontwikkeld op twee niveaus: sleutelindicatoren (of primaire indicatoren) meten vooruitgang in relatie tot de doelstellingen die in de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid zijn gedefinieerd; contextindicatoren (of secundaire indicatoren) ondersteunen de sleutelindicatoren door nationaal beleid en prestaties in een bepaald perspectief te plaatsen. In 2002 waren er 35 sleutelindicatoren en 64 contextindicatoren. In 2003 werd een volledige evaluatie van alle indicatoren uitgevoerd. De nieuwe lijst bevatte 40 sleutelindicatoren en 26 contextindicatoren.

Indicatoren voor sociale integratie worden op drie niveaus ontwikkeld: niveau 1-indicatoren zijn de hoofdindicatoren en hebben betrekking op elementen die als de belangrijkste worden beschouwd. Niveau 2-indicatoren ondersteunen de hoofdindicatoren en beschrijven andere dimensies van het probleem. Niveau 1- en niveau 2-indicatoren worden „gemeenschappelijk overeengekomen en vastgesteld”. Niveau 3-indicatoren zijn meer landgebonden en worden bepaald door individuele lidstaten om bijzonderheden op bepaalde gebieden te accentueren. Met behulp van deze indicatoren kunnen niveau 1- en niveau 2-indicatoren worden geïnterpreteerd. Niveau 3-indicatoren moeten op EU-niveau worden geharmoniseerd.

- ☒ Het is noodzakelijk om twee niveaus van indicatoren te onderscheiden. Voor Europese of internationale vergelijkingen moeten de indicatoren van een hoger niveau de hoogste mate van uniformiteit hebben ten aanzien van definities en gegevensindelingen.

Doelen stellen

- ☒ Naarmate er meer gegevens beschikbaar komen en waarnemingsystemen dynamischer worden, kunnen er doelen worden gesteld om richting te geven aan integratiebeleid en om politieke wil te tonen voor integratieverbetering.

Doelen hebben het meeste effect als ze specifiek zijn en als er sterke impulsen zijn om de vermelde doelstellingen te bereiken. Het scorebord Ondernemingsbeleid, een waarnemingselement dat binnen het kader van de Lissabon-strategie wordt gehanteerd, bevat kwantitatieve doelen die de lidstaten voor zeven prioriteitsgebieden van



ondernemingenbeleid hebben gesteld. De tijdshorizon varieert; het maximum is zeven jaar. Regelmatige updates van het scorebord bevatten de doelen die de lidstaten hebben aangekondigd en de huidige stand van zaken, de te bereiken positie en de datum waarop deze moet zijn bereikt.

Het sociale-integratieproces is, eveneens op EU-niveau, gericht op vergroting van het aantal doelen dat lidstaten stellen. Het gemeenschappelijke ontwerp voor de nationale actieplannen voor 2003 bevat een bijlage over „het stellen van doelen”, waarin wordt vermeld dat lidstaten hoofddoelen en gedetailleerdere doelen moeten formuleren met betrekking tot sociaal beleid, inclusief de integratie van immigranten. In het eerste gezamenlijke integratieverslag van 2003 wordt echter melding gemaakt van het gebrek aan gegevens over kwetsbare groepen, in het bijzonder migrantengroepen en etnische groepen, terwijl slechts een klein aantal landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk, België, Nederland, Spanje en Frankrijk) gegevens of indicatoren vermelden voor mensen met een immigratieachtergrond. Er worden weinig doelen gesteld en maar weinig landen proberen positieve en negatieve trends aan te geven in de levensomstandigheden en werkomstandigheden van immigranten.

Doelen werken als een dynamisch instrument voor beleidsvorming als de politieke wil aanwezig is om deze doelen te realiseren en te leren van het volgen en evalueren van het proces. Het stellen van doelen is gebaseerd op een nauw verband tussen waarneming en implementatie. Bij de uitvoering van integratiebeleid, die vaak wordt gedecentraliseerd, kan men op verschillende niveaus met indicatoren werken.

3.3. Europese samenwerking

Overheden kunnen indicatoren gebruiken om resultaten te meten en een oordeel te geven over de vraag of hun beleid al dan niet effectief is geweest. Indicatoren zijn echter ook een krachtig vergelijkingsinstrument. Men kan ermee de prestaties van landen over verschillende facetten van integratiebeleid in kaart brengen waardoor een soort van positieve concurrentie tussen landen kan ontstaan. Actie of dadeloosheid, betrokkenheid of niet-betrokkenheid kan worden gemeten en vergeleken. Het vergelijken van beleid en prestaties moet voor algemene indicatoren mogelijk zijn. Er zou een gemeenschappelijke kern van dergelijke hoofdindicatoren kunnen worden ontwikkeld waarin uitsluitend de elementen worden opgenomen die door iedereen als belangrijk worden beschouwd en waarin alleen gegevenssets worden gebruikt die voor de meerderheid dan wel voor alle lidstaten beschikbaar zijn.

Landen met vergelijkbare voorwaarden op het gebied van privacyregels, definities van immigrantencategorieën en het verzamelen van gegevens, zouden kunnen besluiten indicatoren van lagere niveaus te gebruiken om met de vergelijkingen hun voordeel te kunnen doen. Lidstaten die al zeer complete waarnemingsystemen hebben, zouden



deze verder kunnen ontwikkelen zodat er nog betere vergelijkingen in relatie tot het tijdsaspect mogelijk worden. Ook zouden lidstaten in een vergelijkbaar stadium van beleidsvorming en met vergelijkbaar beleid verbetering kunnen bereiken door dezelfde indicatoren, doelen en ijkpunten te gebruiken. Deze lidstaten zouden hun methoden geleidelijk met een grotere groep landen kunnen delen.

Er zijn verschillende methoden beschikbaar om metingen van de prestaties van lidstaten te verrichten en deze onderling te vergelijken. Bij het Europese Scorebord voor ondernemingen worden de waarden van indicatoren genormaliseerd door indexcijfers te berekenen, waarbij het EU-indexcijfer op 100 is gesteld. Op deze wijze worden voor elk van deze indicatoren de resultaten voor individuele landen vergeleken met het ijkpunt van het EU-gemiddelde. Er is een willekeurige band van 25 % boven en 25 % onder het EU-gemiddelde bepaald. Afwijkingen van het EU-gemiddelde bieden een indicatie van de relatieve sterke of zwakke punten, met dien verstande dat indicatoren van meer dan 125 % of minder dan 75 % respectievelijk duiden op sterke of zwakke prestaties. Verder wordt een beleidsterrein als een sterk punt van een land beschouwd als 50 % of meer van de indicatoren op dat gebied een indexcijfer van 125 of meer bereiken en als de overige indicatoren een indexcijfer van minstens 95 bereiken. Als daarentegen 50 % of meer van de indicatoren lager is dan 75 en de overige indicatoren niet meer dan 105 bedragen, wordt dat beleidsterrein als een zwak punt beschouwd.

Het instrument voor indicatoren van de Raad van Europa, dat zich op acht basisaspecten van het leven richt, laat vergelijkingen toe over een breed scala van indicatoren en heeft betrekking op resultaten en wettelijke rechten. Op het gebied van werk- en levensomstandigheden maakt het de vergelijking mogelijk tussen het aantal werkloze huishoudens met een immigrantenachtergrond, het aantal immigranten dat minstens eenmaal werkloos is geweest, de beschikbaarheid van herintreding voor immigranten die hun baan zijn kwijtgeraakt en het percentage immigranten met een functie die op hun kwalificaties aansluit. Verder kan men de verhouding tussen autochtonen en immigranten vergelijken met betrekking tot laagbetaalde banen en vervroegde uittreding, voor de gemiddelde verlengingsduur van contracten en voor de hoeveelheid geld die aan ouderschapsverlof en kinderopvang wordt besteed. Verschillen tussen autochtonen en immigranten in het percentage huishoudens met schulden aan officiële geldschieters en in het percentage huishoudens met een bankrekening of een bouwspaarrekening kunnen allemaal worden gemeten en tussen landen onderling worden vergeleken.

Vergelijkingen kunnen voor beleidsmakers ook concrete voordelen opleveren in de vorm van ideeën of goede methoden. Methoden kunnen binnen een land worden vergeleken. Dit heeft het voordeel van gemakkelijker toegang tot gevoelige gegevens en informatie, directe beschikbaarheid van gestandaardiseerde gegevens en wellicht minder obstakels bij de overdracht van methoden. Bij internationale vergelijkingen vraagt de vergelijking van gegevens en informatie om meer tijd en middelen. Als men echter buiten het eigen



land op zoek gaat naar goede methoden leidt dat vaak tot meer innovatie. Als de reikwijdte van het onderwerp duidelijk is gedefinieerd en de „ijkingspartners” voortdurend met elkaar communiceren, kan dat aanzienlijke voordelen opleveren.

Bij het gebruik van indicatoren voor integratie van immigranten kan het innovatieve potentieel van vergelijkingen tussen landen worden ingezet. Vergelijkingen over de hele EU kunnen met een beperkt aantal kernindicatoren worden uitgevoerd. Voor landen met vergelijkbare randvoorwaarden zijn verregaandere vergelijkingen mogelijk op basis van indicatoren van een lager niveau.



Indicatoren voor civiel burgerschap

De sociaal-economische aspecten van integratie van immigranten zijn deels opgenomen in verschillende mechanismen op EU-niveau, maar er bestaan geen structuren die zijn gericht op andere dimensies van integratie die voor lidstaten van belang zijn. Er kunnen drie maatregelen worden getroffen om deze tekortkoming teniet te doen zonder beperkingen te creëren via nieuwe institutionele mechanismen.

De eerste is verbetering van de coördinatie tussen verschillende sociaal-economische beleidsmechanismen die in meerdere of mindere mate te maken hebben met problemen op het gebied van integratie van immigranten. De Europese werkgelegenheidsstrategie, het sociale-integratieproces, het Scorebord voor ondernemingen en andere mechanismen raken allemaal aan vragen die relevant zijn voor integratie, zoals werkgelegenheid, inkomen of minderheden en ondernemerschap onder immigranten. Door te werken aan nauwere samenwerking kunnen de verschillende directoraten-generaal en units die zijn betrokken bij het beheer van deze mechanismen bijdragen aan een grotere samenhang in het volgen van sociaal-economische dimensies van integratie van immigranten en het stellen van doelen daarbij.

De tweede betreft de „overige” elementen van integratie die verder gaan dan het sociaal-economische domein. Deze moeten positiever worden gedefinieerd en een eigen identiteit krijgen. Wat zijn de unieke problemen van de civiele dimensie van de integratie van immigranten? Men kan besluiten tot een aantal kernonderwerpen om duidelijk vorm te geven aan de gebieden van integratie die onder het mandaat van justitie en binnenlandse zaken vallen of daarmee verband houden. De kop van civiel burgerschap kan worden gebruikt om het specifieke karakter van deze problemen uit te drukken.

De derde is de koppeling van civiel burgerschap aan algemene vraagstukken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, zoals de mensenrechten. Door deze koppeling wordt de plaats van civiel burgerschap binnen justitie en binnenlandse zaken geconsolideerd en ontstaat er samenhang met ander beleid op dit gebied. Bestaande groepen, zoals het Europese immigratienetwerk of de nationale contactpunten voor migratie en





integratie, kunnen tot partners in deze ontwikkeling worden gemaakt. Groepen van onafhankelijke wetenschappers kunnen erbij worden betrokken om gegevens te analyseren. Er zouden verschillende regelingen kunnen worden gebruikt voor verschillende soorten indicatoren die zich op beleid of resultaten richten.

Vraagstukken rond civiel burgerschap lenen zich uitstekend voor het volgen en stellen van doelen via zowel beleidsindicatoren als resultaatindicatoren. Beleidsindicatoren zijn op dit gebied belangrijk omdat het nauw met wettelijke normen is verbonden. Welke aanspraken immigranten hebben, welke verblijfsduur wordt vereist om deze aanspraken te kunnen doen gelden en of administratieve regelingen de toevoeging van deze aanspraken mogelijk maken zijn cruciale aspecten die aantonen in welke mate een land zich bij integratie betrokken voelt. Veel van de relevante maatregelen zijn opgenomen in de bepalingen van twee aangenomen richtlijnen van de EU: de richtlijnen over gezinshereniging en de richtlijn over langdurig ingezetenen. De normen die in de richtlijnen worden vermeld, kunnen als indicatoren dienen en het volgen van hun omzetting kan een ijkingsproces zijn waarbij alle EU-lidstaten zijn betrokken.



De ijkings van integratiebeleid kan nauw zijn verbonden met de agenda voor wetgeving. Hierdoor zou de algehele invloed van beleid met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken op staatsburgers uit een derde land worden versterkt.

Resultaatindicatoren en doelen zijn beide even belangrijk. Hoeveel immigranten zouden kiezen voor naturalisatie als dat mogelijk was? Hoeveel van hen zouden gaan stemmen of zich verkiesbaar stellen? Kunnen er doelen worden gesteld voor naturalisatie-aantallen of deelname aan verkiezingen? Resultaatindicatoren plaatsen de werkelijke vooruitgang van integratie in een bepaald perspectief en kunnen prioriteitsgebieden aangeven voor beleidsinitiatieven op EU-niveau of nationaal niveau. Kennis over de resultaten kan bijdragen bij het geven van richting aan financieringsprogramma's op alle niveaus. Daarnaast kan deze kennis het effect van de uitwisseling van goede methoden verbeteren, want beleidsmakers kunnen gericht op zoek gaan naar voorbeelden van landen die op bepaalde terreinen veel hebben bereikt. De bovengenoemde structuren kunnen de informatie genereren die voor het effectief volgen van beleid en resultaten van civiel burgerschap nodig is en ze kunnen landen helpen indicatoren voor integratie van immigranten optimaal te benutten.





Hoofdstuk 3 — Conclusies

1. Om integratie en het effect van integratiebeleid beter te kunnen meten, moeten gouvernementele en non-gouvernementele organisaties integratie-indicatoren ontwikkelen.
2. Enerzijds kan de mogelijkheid worden overwogen om indicatoren met betrekking tot de integratie van immigranten te gebruiken bij de bestaande mechanismen voor indexering en ijking. Anderzijds zou een mechanisme kunnen worden ontwikkeld dat uniek is voor de integratie van immigranten en waarin de sociaal-economische, culturele, burgerlijke en politieke dimensies van integratie zijn ondergebracht.
3. Ijking is gebaseerd op het stellen van normen voor vergelijking. Indicatoren moeten een duidelijke en expliciete, normatieve interpretatie hebben: gebruikers moeten weten in welke richting een verandering vooruitgang betekent.
4. Er dient uitgebreid overleg met betrokkenen te worden georganiseerd over de prioriteiten en doelen die met indicatoren verband houden en waaraan in het bijzonder moet worden deelgenomen door immigranten en organisaties die immigranten begeleiden.
5. In het ideale geval worden indicatoren gebruikt in de planningsfase en in de evaluatiefase van integratieprogramma's en -projecten. Bij openbaar gefinancierde projecten moet evaluatie een onderdeel zijn van de projectimplementatie waarvoor in de begroting een realistische post is gereserveerd.
6. Bij de verbetering en uitbreiding van het verzamelen van gegevens over onderwerpen betreffende de integratie van immigranten moeten internationale en Europese richtsnoeren (inclusief richtsnoeren voor gegevensbescherming) in acht worden genomen. Indicatoren kunnen worden gebruikt om te bepalen op welke gebieden meer gegevens nodig zijn en om prioriteiten te formuleren. Waar bepaalde groepen immigranten voor nader onderzoek worden uitgekozen, moeten de criteria voor deze keuze en de definitie van de groep duidelijk zijn en mag de verzamelde informatie niet worden gebruikt voor discriminatoire doeleinden.
7. In het ideale geval gebruikt men een combinatie van verschillende indicatoren; gouvernementele en non-gouvernementele actoren worden aangemoedigd tot het gebruik van vergelijkbare indicatoren.
8. Er kunnen zowel objectieve als subjectieve indicatoren worden ontwikkeld voor de verschillende aspecten van integratie, en de definities en methoden van gegevensverzameling kunnen voor beide categorieën worden verfijnd. Men zou in het bijzonder aandacht kunnen schenken aan de ontwikkeling van innovatieve onderzoeksmethoden die de perspectieven van immigranten en bevolkingsgroepen van het gastland kunnen vastleggen.
9. Beleidsindicatoren kunnen vooral worden ingezet om wettelijke normen, aanspraken en beleidsregelingen te volgen die integratie mogelijk maken en resultaatsindicatoren kunnen worden gebruikt om de situatie van immigranten waar te nemen en na te gaan in hoeverre de doelen voor integratie zijn bereikt. Er moet voorzichtigheid wor-



den betracht bij het leggen van verbanden tussen beleid en resultaten. De werking en geschiktheid van indicatoren moet regelmatig worden geëvalueerd, waarbij hun betrouwbaarheid, eventuele technische problemen en de beschikbaarheid van gegevens worden beoordeeld.

10. Bij indicatoren die voor internationale vergelijkingen worden gebruikt, moet ruimte zijn voor diversiteit in definities en beschikbaarheid van gegevens.
11. Het is noodzakelijk om verschillende niveaus van indicatoren te onderscheiden. Voor Europese of internationale vergelijkingen moeten de indicatoren van een hoger niveau de hoogste mate van uniformiteit hebben ten aanzien van definities en gegevensindelingen.
12. Naarmate er meer gegevens beschikbaar komen en waarnemingssystemen dynamischer worden, kunnen er doelen worden gesteld om richting te geven aan integratiebeleid en om politieke wil te tonen voor integratieverbetering.
13. Bij het gebruik van indicatoren voor integratie van immigranten kan gebruik worden gemaakt van de innovatieve mogelijkheden van vergelijkingen tussen landen. Op een beperkt aantal kernindicatoren kunnen vergelijkingen over de hele EU worden gemaakt. Voor landen met vergelijkbare randvoorwaarden zijn verdergaande vergelijkingen mogelijk op basis van indicatoren van een lager niveau.
14. De ijking van integratiebeleid kan nauw zijn verbonden met de agenda voor wetgeving. Hierdoor zou de algehele invloed van beleid met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken op staatsburgers uit een derde land worden versterkt.



Bijlage

Beleid omzetten in programma's



Deze bijlage bevat een samenvatting van de zeven stappen voor het ontwikkelen en implementeren van integratieprogramma's. Ze zijn gebaseerd op de voorbeelden die in de voorgaande hoofdstukken zijn gegeven en op principes van programmabeheer en strategische planning. De stappen zijn bedoeld om beleidsmakers en uitvoerenden te helpen de hoofddoelen van beleid te vertalen in integratieprogramma's. Daarnaast kunnen ze worden gebruikt als koppen voor groepen doelen en prestatie-indicatoren en als hoofdstukken in het activiteitenverslag van het programma. Ten slotte kunnen de zeven stappen worden gebruikt als kader voor de uitwisseling van goede methoden op nationaal en Europees niveau.

1. De grondgedachte voor actie bieden

Om de noodzakelijke politieke en publieke steun voor de toewijzing van middelen voor integratieprogramma's te krijgen en om de optimale inzet van de betrokkenen te krijgen, is het belangrijk om een grondgedachte voor deze programma's te formuleren en die aan de betrokkenen en het grotere publiek over te brengen. De grondgedachte maakt duidelijk dat er een probleem bestaat, illustreert wat het programma tot stand zal brengen, beschrijft de doelen en verbindt een specifiek programma met de hoofddoelen van integratie.

De grondgedachte voor programma's voor inburgering en taalonderwijs, bijvoorbeeld:

- *toont aan* dat grote groepen personen, al dan niet immigranten, de taal niet spreken en de belangrijkste waarden en gebruiken in zoverre niet kennen dat dit hun participatie aan de samenleving in de weg staat;
- *illustreert* hoe dergelijke kennis het vertrouwen en de onafhankelijkheid van de begunstigde versterkt;
- *beschrijft* de doelen (wie de begunstigten zijn) en de focus (welke vaardigheden ontwikkeld moeten worden);
- *verbindt* deze programma's met de hoofddoelen van integratie en maatschappelijke samenhang, participatie en burgerschap.

De grondgedachte voor participatie van de burgers, bijvoorbeeld:

- *toont aan* dat grote groepen personen niet werkelijk toegang hebben tot de belangrijkste organisaties vanwege hun bijzondere culturele of sociaal-economische kenmerken in zodanige mate dat zij geen gebruik kunnen maken van de rechten die aan hun burgerschap zijn gekoppeld, wat ten koste gaat van hun welzijn. Het ontnemt ook organisaties de mogelijkheid van participatie van mensen die een waardevolle bijdrage zouden kunnen leveren, wat ten koste gaat van de vitaliteit van de organisatie;

- *illustreert* hoe organisaties die inspelen op de culturele en sociaal-economische diversiteit de kwaliteit van diensten verbeteren, de klanttevredenheid vergroten en een gevoel van 'erbij horen' opwekken; illustreert hoe organisaties door leden van verschillende groepen in te schakelen bijdragen aan een actieve samenleving van participatie;
- *beschrijft* de doelen (wie de begunstigden zijn) en de focus (welke diensten moeten worden verbeterd, wiens talenten moeten worden gemobiliseerd en welke groepen moeten worden ingeschakeld);
- *verbindt* deze programma's met de hoofddoelen van sociale integratie (toegang en gelijkheid, participatie en „het erbij horen“).

2. Het programma formuleren

Omwille van de effectiviteit is het belangrijk dat programma's goed worden geformuleerd en gebaseerd zijn op een grondige analyse van de problemen die moeten worden aangepakt. Dit houdt het volgende in.

- Problemen in kaart brengen
- Wetenschappelijk onderzoek
- Deskundig advies
- Leren van andere programma's
- Overleg met betrokkenen

3. Overleg met betrokkenen

Om ervoor te zorgen dat programma's op de werkelijke problemen zijn gericht, dat verschillende belangen goed zijn vertegenwoordigd en dat betrokkenen een werkelijke band met het programma hebben, is het erg belangrijk om vroegtijdig met de betrokkenen overleg te plegen.

- Als men bepaalt wie de betrokkenen zijn, moet onderscheid worden gemaakt tussen degenen die om programma's verzoeken en degenen die programma's implementeren en tussen degenen die rechtstreeks van de programma's profiteren en degenen die dat indirect doen.
- De erkenning en beoordeling van hun opvattingen en belangen, die vaak verschillen afhankelijk van geslacht, sociaal-economische positie en migratiehistorie, maakt het mogelijk een onderscheid aan te brengen in de beoordeling van behoeften.
- Een inventaris van gevoelige vraagstukken, mogelijke tekortkomingen en valkuilen en de kansen en veranderingen waarvan succes afhangt, maken het mogelijk maatregelen op maat te ontwikkelen om de benodigde oplossingen te vinden.



- Een serieuze en voortdurende dialoog met betrokkenen genereert niet alleen politieke en publieke steun en de medewerking van begunstigden maar ook versterkte betrokkenheid en toewijding om aan de programma's deel te nemen.

4. Het probleem definiëren

Voor het stellen van prioriteiten, moeten de programma's de aan te pakken problemen in detail beschrijven en deze grondig analyseren.

- Een probleemanalyse brengt bijvoorbeeld aan het licht welke tekortkomingen er bij bepaalde groepen op het gebied van de taal bestaan of welke barrières deze groepen ondervinden bij participatie.
- Een analyse van de betrokkenen laat zien hoeveel personen direct en indirect de gevolgen van het programma ondergaan.
- Via een technische analyse wordt bepaald wat er moet worden gedaan om de problemen op te lossen.
- Een organisatorische analyse geeft aan welke organisaties bij het programma moeten worden betrokken of op welke organisaties het programma zich moet richten.

5. Doelstellingen definiëren

Om onder de betrokkenen overeenstemming over het programma te bereiken, is het belangrijk om door middel van een beschrijving van de middelen en doelen aan te geven wat men met het programma nastreeft.

- Een beschrijving van de gewenste situatie maakt de positieve effecten en voordelen duidelijk, zowel voor de begunstigden als voor de samenleving in zijn geheel.
- De beschrijving geeft aan wat er moet worden bereikt en op grond van de beschrijving kunnen duidelijke en nauwkeurige doelstellingen worden opgesteld en kunnen deze doelstellingen hiërarchisch worden ingedeeld.
- Aan de hand van deze beschrijving kunnen betrokkenen programmatische doelstellingen selecteren en daarover overeenstemming bereiken, bijvoorbeeld met betrekking tot doelgroepen of type training.
- Een beoordeling van doelstellingen moet aangeven of deze doelstellingen voor dit of eventueel andere programma's haalbaar zijn.

6. Beslissen over strategieën

Om de effectieve implementatie van het programma te verbeteren is het van cruciaal belang om na te gaan welke strategieën voor de doelstellingen van het programma de juiste zijn.

- Het bepalen en selecteren van strategieën is ondergeschikt aan de programmatische doelstellingen.
- Met de betrokkenen wordt overlegd over de bepaling en keuze van de strategieën en hun opvattingen worden in het geheel meegenomen.
- De toewijzing van middelen omvat budgettaire aangelegenheden, zoals de hoogte van subsidies, de eigen bijdrage van begunstigden, sponsorschap door de particuliere sector, samenwerking met vrijwilligers etc.
- Een beoordeling van de wijze waarop strategieën bijdragen aan etnische gelijkheid en gelijke behandeling van mannen en vrouwen is een essentieel onderdeel bij de selectie van strategieën.

7. Het programma implementeren

Het schema voor een efficiënte implementatie van het programma omvat onder meer:

- een overeenkomst over de uiteindelijk verantwoordelijke en financierende organisatie wat betreft het overheidsniveau — lokaal, regionaal of nationaal;
- in het geval van gedeelde verantwoordelijkheid (bij organisaties in de particuliere sector, immigrantenorganisaties en vrijwilligersorganisaties) een overeenkomst over verantwoordingsplichtigheid en (mede)financiering;
- in het geval van uitbesteding een overeenkomst over uitbestedingsspecificaties en kwaliteitscriteria met betrekking tot het aanbieden van training;
- een plan voor evaluatie en effectbeoordeling waarin wordt bepaald of het programma aan de doelstelling heeft voldaan en of het op de gestelde problemen was gericht, of de betrokkenen zich aan hun verplichtingen hebben gehouden en of de implementatie naar behoren is beheerd.



Eindnoten

Dit document is gebaseerd op de verhandelingen, slotdocumenten en de schriftelijke en mondelinge presentaties van de drie technische seminars, op documenten die zijn voorgelegd aan de Commissie en consultants door nationale contactpunten en andere conferentieafgevaardigden en op vragenlijsten over integratiebeleid die als reactie op verzoeken van de Commissie door de nationale contactpunten zijn voorgelegd. Verdere bronnen worden hieronder vermeld.

Europese Commissie, *Mededeling over immigratie, integratie en werkgelegenheid*, COM (2003) 336

Europese Commissie, *Eerste jaarverslag over migratie en integratie*, COM(2004) 508

Europese Commissie, *Gezamenlijk Verslag over de werkgelegenheid 2003/2004*, COM(2004) 24

Raad van Europa, *Besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*, Publicatieblad L 197 van de EU van 5.8.2003

Europese Commissie, *Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie met een samenvatting van de resultaten van de bestudering van de nationale actieplannen voor sociale integratie (2003-2005)*, COM(2003) 773

Comité sociale bescherming (2003), *Gemeenschappelijk ontwerp voor de nationale actieplannen voor sociale integratie 2003-2005*

Europese Commissie, *A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators (Een handboek over indicatoren voor ondernemingsbeleid)*, editie 2003: de positie van lidstaten en kandidaat-lidstaten op het Scorebord voor ondernemingen van 2003

MPG, verhandelingen opgesteld voor het seminar Diversity Policies Network Second Cycle (Netwerk diversiteitsbeleid tweede cyclus), Brussel, 11-12 september 2003

Ines Michalowski, *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States (Een overzicht van inburgeringsprogramma's voor immigranten in zeven Europese lidstaten)*, studie in opdracht van de ACVZ, februari 2004

Caritas Europa, CCME, COMECE, ICMC, JRS-Europe, QCEA, *Commentaar op de mededeling van de Europese Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid*, COM(2003) 336 def., april 2004

Ministerie van Immigratie en Multiculturele Zaken, Australië, *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society (Handvest van openbare dienst in een cultureel diverse samenleving)*, 1998

Raad van Europa, *Local consultative bodies for foreign residents — a handbook (Lokale overlegorganen voor buitenlandse ingezetenen — een handboek)*, geschreven door Sonia Gsir en Marco Martiniello, Raad van Europa, juli 2004

INBAS Sozialforschung, *Vrijwilligerswerk door migranten en etnische minderheden — Een transnationaal uitwisselingsproject in het kader van het communautair actieprogramma ter bestrijding van sociale uitsluiting (2002-2006)*, Europees syntheseverslag, augustus 2003

Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, *Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction — Transfer of Good and Innovative Practices (Praktijken van armoedebestrijding: ESCAP Strategieën voor armoedebestrijding — Overdracht van goede en innovatieve methoden)*, E/ESCAP/CPR/3, 4 augustus 2003

Alistair Ager, *Indicators of Refugee Integration (Indicatoren voor integratie van vluchtelingen)* [nog niet verschenen, ministerie van Binnenlandse Zaken Verenigd Koninkrijk]

Han Entzinger en Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration (IJking bij integratie van immigranten)*, verslag geschreven voor de Europese Commissie, 2003

Jan Niessen en Yongmi Schibel, *Benchmarking Citizenship Policies (Het ijken van burgerschapsbeleid)*, verhandeling opgesteld voor de Europese integratie-index, 2004

Raad van Europa, *Measurement and indicators of integration (Meting en indicatoren van integratie)*, Community Relations Series, Raad van Europa 1997

Raad van Europa, *Proposed Indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for all (Voorgestelde indicatoren voor het meten van integratie van immigranten en minderheden in het belang van gelijke rechten en kansen voor allen)*, MG-IN (2003) 7



Nationale contactpunten voor integratie

Tsjechische Republiek:	Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken — Afdeling Integratie van vreemdelingen
Denemarken:	Ministerie van Integratie — Afdeling Integratiebeleid
Duitsland:	Ministerie van Binnenlandse Zaken — Referat M8
Estland:	Staatskanselarij — Bureau van de minister van Bevolking en Etnische Zaken
Griekenland:	Ministerie van Binnenlandse Zaken — Directoraat Vreemdelingen en migratie — Sector Sociale integratie
Spanje:	Ministerie van Arbeid en Sociale Zaken — Staatssecretaris van Immigratie en Emigratie — Directoraat Integratie van immigranten
Frankrijk:	Ministerie van Werkgelegenheid, Arbeid en Sociale Eenheid — Directie Bevolking en migratie
Ierland:	Ministerie van Justitie, Gelijkheid en Rechtshervorming — Bureau Opvang en integratie
Italië:	Ministero dell'Interno — Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione — Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo
Letland:	Secretariaat van de minister voor Speciale Zaken voor Maatschappelijke Integratie
Litouwen:	Ministerie van Sociale Verzekering en Arbeid — Afdeling Europese Integratie en internationale betrekkingen
Luxemburg:	Ministère de la Famille et de l'Intégration — Commissariat du Gouvernement aux étrangers
Hongarije:	Ministerie van Binnenlandse Zaken — Bureau Immigratie en nationaliteit
Nederland:	Ministerie van Justitie — Directie Coördinatie integratiebeleid minderheden

Oostenrijk:	Bondsministerie van Binnenlandse Zaken — Afdeling III/4
Polen:	Ministerie van Sociaal Beleid — Afdeling Sociale hulp en integratie
Portugal:	Gabinete Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência
Slovenië:	Ministerie van Binnenlandse Zaken — Directoraat Migratie
Slowakije:	Ministerie van Binnenlandse Zaken — Bureau Migratie
Finland:	Ministerie van Arbeid — Afdeling Beleid
Zweden:	Ministerie van Justitie — Afdeling Integratie van immigranten en diversiteit
Verenigd Koninkrijk:	Ministerie van Binnenlandse Zaken — Unit Sociaal beleid — Directoraat Immigratie en nationaliteit





Dit handboek biedt goede methoden en lessen uit de praktijk van 25 EU-lidstaten over de volgende thema's: inburgeringscursussen voor nieuw aangekomen immigranten en erkende vluchtelingen, participatie van burgers en indicatoren. Het handboek is samengesteld in nauwe samenwerking met de nationale contactpunten voor integratie en is erop gericht de totstandkoming van een samenhangend Europees kader voor integratie te bevorderen door de uitwisseling van ervaring en informatie mogelijk te maken. Het handboek is bedoeld voor beleidsmakers en uitvoerenden op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau.

ISBN 92-79-02522-8



9 789279 025228



Publicatiebureau
Publications.europa.eu

