



Pluriform en Stabiel

Meerjarenprogramma Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) 2015-2018

Verwey-Jonker Instituut en Movisie

Financier:

Directie Integratie en samenleving

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

28 november 2014

Inhoud

Voorwoord.....	3
Inleiding	4
I De functies van het programma	5
De coördinatie.....	5
De onderzoek- en analysefunctie.....	6
De portaalfunctie	6
Signalering- en agenderingsfunctie.....	7
Praktijk- en implementatiefunctie	7
Publieksfunctie	8
Aansturing	8
II De contouren van het programma	9
Algemeen: effectiviteit en verankering van beleid en interventies.....	9
Thema 1: Nieuwe migratie	10
Centrale vraagstukken.....	12
Thema 2: Sociale Stabiliteit	15
Centrale vraagstukken.....	15
Thema 3: Inclusie & Toegankelijkheid	20
Centrale vraagstukken.....	21
Thema 4: Participatie	24
Centrale vraagstukken.....	24
Tot besluit	28

Voorwoord

Het voorliggende meerjarenprogramma *Pluriform en stabiel* beschrijft de diverse functies van het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) en geeft een verkenning van vier inhoudelijke thema's. Deze zijn in overleg met het Ministerie van SZW gekozen; ook is in het programma ruimte gereserveerd voor nieuwe onderwerpen. Op basis van het meerjarenprogramma zal per jaar een werkplan met concrete projecten worden voorgelegd aan de Minister van SZW. Thans wordt gewerkt aan de voorbereiding van het werkplan 2015, waarbij nog dit jaar een vliegende start is voorzien.

Het Kennisplatform Integratie en Samenleving is een van de twee onderdelen van de nieuwe kennisfunctie die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ingericht. Naast KIS bestaat deze kennisfunctie uit de Expertise-unit Sociale Stabiliteit, waarin onder andere praktische ondersteuning geboden wordt aan gemeenten op wijkniveau in de aanpak van radicalisering¹. De twee onderdelen van de nieuwe kennisinfrastructuur zullen ter wederzijdse benutting van kennis en informatie afstemmen en samenwerken.

We beschouwen het als een eer dat we dit programma kunnen gaan uitvoeren, maar bovenal zijn we zeer gemotiveerd om vanuit de missies van onze beider instituten een bijdrage te kunnen leveren aan de problemen en kansen rond migratie en integratie van nieuwe Nederlanders.

De besturen van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

¹ TK 2014- 32824-nr. 76. 30 oktober 2014.

Inleiding

Het programma *Pluriform en stabiel* beoogt bij te dragen aan de kwaliteit van de Nederlandse samenleving tegen de achtergrond van de grote diversiteit in de etnische samenstelling van de bevolking. Onder de noemer *Integratiebeleid* heeft Nederland een langdurige traditie in de invoering van nieuwe groepen buitenlanders in de Nederlandse samenleving. Met dit programma gaat de ondersteuning van dat beleid een nieuwe fase in. De verantwoordelijke bewindspersoon heeft het wenselijk gevonden voor het programma niet langer één instituut verantwoordelijk te maken. In plaats daarvan is gekozen voor een flexibele kennisfunctie waarvan de coördinatie is belegd bij het Verwey-Jonker Instituut met Movisie als vaste partner. In het programma zijn verschillende functies vertegenwoordigd, die hieronder uit de doeken worden gedaan.

Het integratiebeleid heeft een gepolitiseerd karakter. Uitgangspunt van onderhavig programma is dat het wil bijdragen aan de rationalisering van het beleid voor zover dat mogelijk is. Het programma staat net als het beleid onder politieke druk, maar heeft als inzet geobjectiveerde ondersteuning te bieden aan de keuzes die moeten worden gemaakt. De titel van het programma verwijst naar de pijlers van de Nederlandse rechtsstaat: de grondwet garandeert de grootst mogelijke vrijheid in de levensinvulling van zijn burgers; deze vrijheid is beperkt indien zij de vooronderstellingen van deze pluriforme vrijheid ondermijnt. Vanuit dit normatieve uitgangspunt denken we een neutrale ondersteuning te kunnen bieden aan het integratiebeleid van de overheid en de organisaties.

Vooraf dient te worden benadrukt dat in het programma een grote mate van flexibiliteit is ingebouwd. Dat betreft de uitvoering door drie vaste partijen², maar het geldt zeker ook voor de programmering en agendering. Er zijn in het kader daarvan diverse vormen voorzien van interactie tussen beleid, praktijk en programma. Dat krijgt vorm binnen de portaalfunctie en via de voorstellen voor de praktijk- en publieksactiviteiten. Maar we gaan tevens werken met actievere werkvormen:

1. Thema-ateliers waarin we betrokkenen rond bepaalde problemen en kansen samen brengen om te werken aan ideeënuitswisseling, aanpakken en afspraken.
2. Actieve benadering van doelgroepen en organisaties die het programma niet zonder meer weten te vinden.
3. Een essayistisch jaarbericht waarin de bevindingen van het programma jaarlijks worden aangeboden aan politiek en samenleving.

Van het programma dient bij voorkeur in zijn werking een verbindende rol uit te gaan tussen overheden, organisaties en groepen (actieve) burgers. Lokaal zal het aansluiting vinden bij de decentralisaties in het sociale domein. De kern daarvan is dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun deelname aan de samenleving en voor de zorg voor zichzelf en anderen. Het programma zal op een integrerende wijze ondersteunend zijn aan deze ontwikkeling. Vanuit dat motief beoogt het optimaal bij te dragen aan een pluriforme en stabiele samenleving.

² Het Verwey-Jonker Instituut, Movisie en de expertise-unit Sociale Stabieliteit.

I De functies van het programma

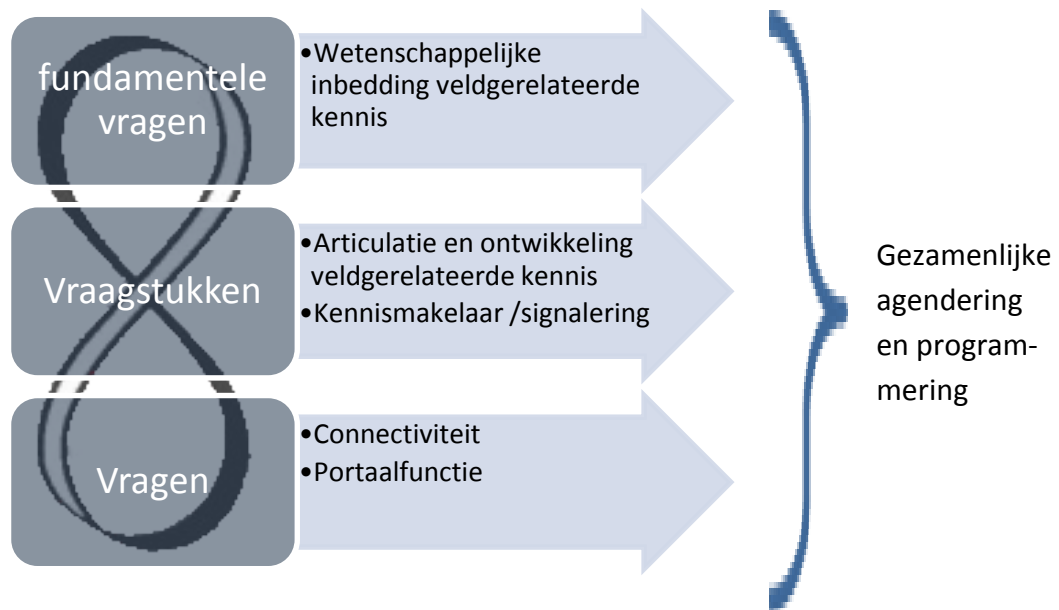
Bij overheden, maatschappelijke organisaties, politiek en burgers bestaat behoefte aan kennis op het terrein van migratie en integratie, en de vraagstukken die daaruit voortkomen. CBS en SCP leveren de data over de feitelijke stand van zaken op terreinen van onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast is er behoefte aan toegepaste kennis over de maatschappelijke vraagstukken rond integratie. Voor het ontwikkelen en uitvoeren van evidence en practice based beleid van het rijk en de gemeenten is een verbinding nodig tussen de *facts and figures* en de ervaringskennis over specifieke groepen en partijen in het werkveld. Daarnaast is er de wens om deze kennis te verbinden aan de uitvoeringspraktijk. De decentralisatie van overheidstaken op het sociale domein maakt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering maar ook voor de formulering van kennisvragen. De sectoren in het veld dienen professionaliteit en kwaliteit te garanderen. Daarom wordt voorzien in een flexibele kennisfunctie, waarin meer partijen een rol kunnen spelen. Tegen die achtergrond zijn aan het programma verschillende functies toegekend. Naast de coördinatie onderscheiden we onderzoek en analyse, een portaalfunctie, signalering en agendering, een praktijk- en implementatiefunctie en een publieksfunctie.

De coördinatie

Voor de coördinatie van het programma denken we in termen van een zogenoemde kennisnetwerkstructuur. Deze moet het mogelijk maken om aan samenhangende kennisontwikkeling voor het veld te doen, in wisselende samenstellingen en vanuit verschillende perspectieven. Vragen vanuit zowel de praktijk als het beleid moeten gekoppeld kunnen worden aan wetenschappelijke en toegepaste kennis. Een kennisnetwerkstructuur biedt enkele voordelen: het vraagstuk staat centraal en niet de instituties zelf, en er is geen sprake van centrale ontwikkeling met decentrale implementatie. We kiezen ervoor om dicht op de problemen en in nauwe samenspraak met het veld (gemeenten en organisaties) te werken aan lerende praktijken en inhoudelijk innovatie. In een kennisnetwerkstructuur worden praktijkontwikkeling, toegepast onderzoek en fundamenteel onderzoek aan elkaar gekoppeld en toegankelijk gemaakt voor de brede praktijk van overheid, instellingen en burger(initiatieven).

Ten behoeve van een brede kennisfunctie maken we onderscheid tussen wetenschappelijke productie, geaggregeerde vraagstukken en praktijkvragen. Door samenwerking tussen Verwey-Jonker instituut, Movisie en een de expertise-unit Sociale Stabiliteit wordt flexibiliteit geboden in de expertise. Daarnaast is er de samenwerking met SCP en CBS, universiteiten en andere spelers zoals maatschappelijke organisaties, zelforganisaties en gemeenten op het terrein. Uitgangspunt in de kennisproductie dient de kennisbehoefte te zijn. Dit vraagt om maatwerk waarin vanuit een vaste functie wordt gewerkt met een flexibele schil. Deze organisatievorm vraagt ook om een sterke coördinatie. Het Verwey-Jonker Instituut zal deze rol vervullen met Movisie als vaste partner en de expertise-unit Sociale Stabiliteit als samenwerkingspartner wat betreft de praktische ondersteuning aan gemeenten in de aanpak van radicalisering. Met elkaar moet een samenhangend programma rond migratie en integratie worden gerealiseerd.

Figuur 1: Verschillende kennisniveaus



De onderzoek- en analysefunctie

Onderzoek en analyse zijn voor 'Integratie en samenleving' om twee redenen van belang:

1. De kracht van het gehele programma wordt in belangrijke mate bepaald door de wetenschappelijke *onderbouwing* ervan. De kwaliteit bepaalt de legitimiteit ervan. Ook de portaal-, praktijk en publieksfunctie zal gericht zijn op *evidence based* en *practice based* werken; op basis van evidentie kunnen initiatieven worden genomen of beleid ontwikkeld. Onderzoek is hiervoor onontbeerlijk.
2. Daarnaast vormt onderzoek een informatiebron voor de maatschappelijke ontwikkelingen en ondersteunt het als zodanig de *innovatie* in beleid en uitvoering. Onderbouwing en innovatie ondersteunen een integraal kennisproces.

Daarbij zij aangetekend dat onderzoek tegenwoordig veelal plaatsvindt in nauwe samenspraak met betrokken partijen. Voor de verdere uitwerking verwijzen we naar de paragraaf over effectiviteit van het volgende hoofdstuk.

De portaalfunctie

Om de diverse partijen en sectoren in de samenleving (gemeenten, professionals, politici en (zelf)organisaties) op maat, inhoudelijk en integrerend te kunnen bedienen wordt een portaalfunctie gerealiseerd. Deze biedt de mogelijkheid om te kunnen bemiddelen tussen de kennisvragers en de kennisleveranciers. Het gaat hierbij om een website, maar ook om het onderhouden van relaties met relevante partijen. In het portaal moet geschakeld kunnen worden tussen vragen, vraagstukken en academische programma's. Ten aanzien van sociale spanningen in de wijk er is bijvoorbeeld behoefte aan informatie over de concrete problemen in wijken, aan een overzicht van best practices, inzicht in hun rendement en effectiviteit, maar ook naar de betekenis ervan in het kader van de democratische rechtsstaat.

Het portaal heeft de volgende functies:

1. Het voorziet in objectiverende informatie ten behoeve van diagnose van de problematiek en mogelijke behandeling (toegepaste onderzoeksfunctie).
2. Kwalitatief biedt het zicht op nieuwe vormen en ontwikkelingen rond sociale economische integratie, en sociaal culturele integratie.
3. Kwantitatief biedt het cijfers in een context, met gebruik van bestaande gegevens en monitoren.
4. Het portaal volgt (beschrijving en analyse) van wat er gebeurt en bevordert dat door terugkoppeling op maat het goede gebeurt (systeemverantwoordelijkheid departement).
5. Het portaal ondersteunt praktijkprojecten en is een actief platform voor publieke activiteiten.

Binnen de portaalfunctie is de vraag vanuit het veld (gemeenten, politiek, (zelf)organisaties) leidend. Daartoe worden een vraagbaakfunctie, een databank 'lessons learned' en een interactief platform voor werkers om hun kennis te delen ingericht. Het portaal wordt gestart door middel van een website (zie werkplan 2014). Deze moet toegankelijk zijn voor het veld om hun kennis en informatievragen te kunnen stellen. De ervaring leert dat door de eigen netwerken te gebruiken een redelijk bereik van het veld mogelijk is. Daarnaast zullen vraagverkenningen gedaan worden onder mogelijke afnemers van de portaalfunctie (gemeenten, professionals of instellingen, zelforganisaties of bepaalde groeperingen in de samenleving). De behandeling van deze vragen gaat via een intake en is gericht op maatwerk. Afhankelijk van de vraag wordt een voorstel gemaakt om gewenste kennis te leveren. Indien nodig moet er zeer snel gehandeld kunnen worden (bijvoorbeeld in geval van Kamervragen). Benadrukt zij dat het hier gaat om een ondersteunende functie; zij kan niet in de plaats komen van het werk van gemeenten en organisaties zelf.

Signalering- en agenderingsfunctie

De werkwijze van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie zal zo zijn dat de organisaties in contact staan met diverse partijen en sectoren in de samenleving om alert te kunnen zijn op nieuwe ontwikkelingen. Het gaat erom alert te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en open te staan voor signalen van buiten; in de jaarlijkse werkplannen wordt ruimte gereserveerd voor nieuwe onderwerpen. Voor een accurate werkwijze wordt deze signalering- en agenderingsfunctie gekoppeld aan de coördinatiefunctie. Onder andere vanuit het portaal - maar ook vanuit andere functies - worden relevante contacten onderhouden en ontwikkelingen gespot, die tot nadere verdieping aanleiding geven. Het kan hierbij ook gaan om het proactief 'ophalen' van problemen die niet via het portaal zichtbaar worden. De analyse van 'big data' is een mogelijk bron van signalering. Daartoe moet er ruimte binnen het programma zijn, zodat we snel en alert kunnen reageren (flexibele schil). Signalen kunnen via een kennisnetwerk uitgezet en onderzocht worden. Dit kan, afhankelijk van het onderwerp, de drie partijen binnen de kennisfunctie zelf betreffen, maar ook andere kennisorganisaties. Daarnaast is er een signalerende functie naar de grotere kennisvragen.

Praktijk- en implementatiefunctie

Het programma dient eerst en vooral veranderingen in de samenleving teweeg te brengen. Via concrete praktijken, interventies en strategieën dienen daadwerkelijk verbeteringen voor de doelgroep(en) te worden gerealiseerd.

De functie is onderdeel van het kennislemniscaat en beoogt het samen met de praktijk ontwikkelen en versterken van interventies, bijvoorbeeld in pilots of proeftuinen; het toepasbaar maken van beproefde interventies voor inzet elders, in de vorm van handreikingen en *toolkits* en dergelijke; implementatie door trainingen, train de trainer, coaching, procesbegeleiding, adviestrajecten, werkateliers en clinics. Deze functie zal nader worden ingevuld in de jaarlijkse werkprogramma's.

Publieksfunctie

Van het programma zal ook een effect dienen uit te gaan op de publieke opinie. Het gaat er vooral om dat deze zich op een geïnformeerde manier kan vormen. Hierbij gaat het om het gevraagd en ongevraagd informeren van pers, professionals, organisaties en instellingen, gemeenten en landelijke overheid: woordvoering over thema's en ontwikkelingen in het programma; artikelen, blogs, columns, (bijdragen aan) nieuwsbrieven; het voeren van het maatschappelijk en politiek debat, congressen en bijeenkomsten; verzorgen van presentaties en lezingen. De doelstellingen hiervan zijn het stimuleren van dialoog en uitwisseling van standpunten, een aanspreekpunt zijn voor publieke interesse, een gezaghebbend gezicht zijn naar buiten. Er is het voornemen om zogenoemde thema-ateliers te organiseren, waarbij betrokken partijen - gemeentelijke bestuurders, beleidsmakers, professionals, ondernemers, burgers - rondom urgente thema's kennis uitwisselen. Deze ateliers zullen in samenspraak met de directie Integratie en Samenleving plaatsvinden. Een nadere uitwerking van deze functie zal reeds in 2014 ter hand worden genomen.

Aansturing

Het programma *Pluriformiteit en stabiliteit* heeft een dynamisch karakter, en beoogt een daadwerkelijke bijdrage te leveren aan deze beide begrippen in onderlinge samenhang. Ten aanzien van de aansturing gelden de volgende overwegingen.

1. Er is een formele lijn van financier en subsidie waarin het jaarlijkse programma wordt vastgesteld en na uitvoering verantwoord. Tussentijds wordt relevante informatie uitgewisseld.
2. Het Verwey-Jonker Instituut coördineert het gehele programma en is penvoerder op basis van samenwerkingsafspraken. Over de vorm daarvan met betrekking tot de expertise-unit Sociale Stabiliteit wordt nog overlegd.
3. Er zal regelmatig overleg zijn met medewerkers van de directie Integratie en Samenleving van SZW en van het programma. De structuur hiervoor is beschreven in het document: Afspraken samenwerking in het kader van Meerjarenprogramma kennisfunctie Integratie. Los daarvan zullen ad hoc afspraken worden gemaakt tussen medewerkers voor raadpleging en borging van kennis.
4. Bekeken wordt nog hoe een veldraadpleging zal plaatsvinden - in relatie tot de actieve vormen van interactie met beleid en samenleving die reeds zijn voorzien. Dit zal al in 2014 in gang worden gezet.

II De contouren van het programma

Op basis van een eerste inventarisatie is een viertal thema's onderscheiden, waarop deelprogramma's te ontwikkelen zijn, kortweg: Nieuwe Migratie, Sociale Stabiliteit, Inclusie & Toegankelijkheid en Participatie. In een intensieve discussie met betrokken medewerkers van SZW, Movisie en het Verwey-Jonker Instituut zijn hierbinnen prioriteiten aangegeven. Gegeven bovenstaande redenen wordt belang gehecht aan het thema effectiviteit - daar besteden we eerst apart aandacht aan. Vervolgens worden per thema ten minste drie centrale vraagstukken uitgewerkt na een introductie op het desbetreffende thema.

Algemeen: effectiviteit en verankering van beleid en interventies

Ten aanzien van het onderwerp effectiviteit kan worden vastgesteld dat het gehele programma gericht is op *evidence based* werken. Daarbij onderscheiden we twee vormen. In de eerste plaats de ontwikkeling van *evidence based policy* op basis van datasturing. Dat wil zeggen dat het beleid zoveel mogelijk wordt ingezet op basis van kennis en feitelijke informatie over migratie en integratie en over de problemen en kansen zoals die door de betrokkenen worden ervaren. Ten tweede is het van belang om te weten wat er werkt ('what works') als het gaat om beleidsuitvoering,³ instrumenten of interventies. Rendementsanalyse, RCT-onderzoek, CER en evaluatieonderzoek zijn methoden om te kijken wat effectief is. Naast het onderzoek naar effectiviteit is er het belang van het verankeren ervan, bijvoorbeeld in een programmabank 'effectieve interventies'. In het algemeen geldt voor het programma dat het gericht is op het creëren van een *evidence base*. Om die reden zal het voorzien in een permanent groeiend kennis- en informatiebestand dat wordt gekoppeld aan de portaalfunctie.

Overigens wijzen we erop dat in de discussie over effectiviteit steeds meer belang wordt gehecht aan de condities voor interventie ('wat werkt voor wie in welke situatie?'). Tegen die achtergrond wordt tegenwoordig veel gewerkt in een model van coproductie van kennis. Professionals, beleidsmakers en onderzoekers komen - met behoud van ieders rol - tot gezamenlijke ontwikkeling van ondersteunende kennis door afstemming rond probleemstellingen, tussentijdse resultaten, producten en instrumenten.⁴ Implementatie is dan al onderdeel van het onderzoeksproces. Met deze manier van werken hebben het Verwey-Jonker Instituut en Movisie ervaring opgedaan. Via de 'thema-ateliers' zal gebruik kunnen worden gemaakt van practice based kennis. Ook zullen zogenoemde 'vraagverkenningen' worden gedaan om onderzoek en ontwikkeling goed geïnformeerd te laten plaatsvinden.

³ In dat kader zal door SZW worden uitgezet: *Wetsevaluatie inburgering - Analyse o.b.v. SIM2015 naar de effecten van het integratiebeleid; tevens Studie ten behoeve van beleidsdoorlichting 2016 artikel 13.*

⁴ Zie in dat verband Huib de Jong, Pieter Tops en Marco van der Land, *Prikken in praktijken; over de ontwikkeling van praktijkonderzoek*. Den Haag: Boom / Lemma, 2013.

Thema 1: Nieuwe migratie

De term ‘nieuwe migratie’ verwijst naar groepen mensen die in het recente verleden naar Nederland zijn gekomen om zich al dan niet tijdelijk te vestigen. Het gaat daarbij om vluchtelingen (bijvoorbeeld uit Syrië) en om arbeidsmigranten (met name uit Oost-Europa). Het aantal migranten afkomstig uit de lidstaten van de Europese Unie nam de afgelopen vijf jaar toe met 153.000 tot bijna 600.000 (Migrantenmonitor CBS 2013). Vrij werknemersverkeer is een van de belangrijkste pijlers van de EU. In het algemeen leveren arbeidsmigranten uit andere EU-landen een positieve bijdrage aan onze economie. Daarnaast zijn er echter problemen ten aanzien van huisvesting en de registratie van arbeidsmigratie. Zo worden sommige EU-arbeidsmigranten slachtoffer van uitbuiting door malafide werkgevers, is er sprake van slechte, maar vaak dure, woonruimte en werken arbeidsmigranten vaak meer uren dan ze betaald krijgen. EU-burgers doen daarnaast een stijgend beroep op sociale voorzieningen.

Het huidige arbeidsaanbod van arbeidsmigranten sluit niet goed aan op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit SCP-onderzoek⁵ blijkt dat sommige groepen migranten die recent naar Nederland zijn gekomen relatief laagopgeleid zijn en een lage arbeidsparticipatie kennen. Uit een recent rapport van het SCP blijkt dat arbeidsmigranten en hun kinderen vaak onvoldoende de aansluiting met de Nederlandse samenleving vinden⁶. Er is echter nog weinig bekend over de gezinnen achter de migranten⁷. Migratie lijkt te leiden tot nieuwe vormen van ongelijkheid en sociale problemen die zich vooral op lokaal niveau afspelen. Lokale overheden moeten op zoek naar geschikte instrumenten om de integratie van de nieuwe arbeidsmigranten in goede banen te leiden⁸.

Het onderscheid tussen mobiliteitsbeleid voor EU-arbeidsmigranten en integratiebeleid voor derdelanders van buiten de EU biedt volgens de WRR (2012) onvoldoende antwoord op de vraag van arbeidsmigranten. Bij een doelgericht arbeidsmigratiebeleid hoort ook een ander integratiebeleid. Het kabinet werkt al langere tijd intensief samen met gemeenten (met Den Haag, Rotterdam en Westland als voortrekkers), sociale partners en andere partijen om de knelpunten aan te pakken. In het project EU-arbeidsmigratie, dat in 2010 is gestart, zijn verschillende maatregelen genomen om uitbuiting door malafide werkgevers aan te pakken, om misbruik van sociale voorzieningen en overlast tegen te gaan en de registratie van EU-burgers te verbeteren.

Ook zijn er maatregelen getroffen om het leren van de Nederlandse taal te bevorderen en om voldoende en goede huisvesting te faciliteren.

⁵ SCP (2013). *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁶ SCP (2014). *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun levenssituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁷ Distelbrink, M., Pels, T., Jansma, A., & Van der Gaag, R. (2012). *Ouderschap ondersteunen. Literatuurstudie over de relatie van ouders met VVE, school, CJG en justitiële voorzieningen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

⁸ Snel, E., Faber, M.G. & Engbersen, G. (2013). Maatschappelijke positie van Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten. *Justitiële Verkenningen*, 39(6), 61-76

In aanvulling op het project EU-arbeidsmigratie is in 2012 het programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus gestart, en in 2013 is een actieplan gepresenteerd om schijnconstructies tegen te gaan. SCP en LIZE (vanaf 1 december gehuisvest op het Verwey-Jonker Instituut) doen overigens al onderzoek; onderstaande voorstellen worden vanzelfsprekend daarop afgestemd. In het kader van het voorzitterschap van de EU kan aan het thema arbeidsmigratie binnen Europa speciale aandacht worden gegeven. In de uitwerking van de voorstellen zal tevens ruim aandacht zijn voor de wijze waarop vluchtelingen binnen de Nederlandse samenleving een plaats (kunnen) vinden.

Centrale vraagstukken

**A. Wie zijn de nieuwe migranten (arbeidsmigranten en vluchtelingen)?
Wat zijn de vestigingspatronen en hoe gaan deze zich ontwikkelen?**

Vestigingspatronen van nieuwe migranten vinden plaats op gemeentelijk niveau. Van de vluchtelingengroepen weten we dat ze meestal naar Nederland komen met het perspectief van permanent verblijf. Dat zien we terug in de deelname aan taal- en inburgeringscursussen. Bij de intra-Europese migratie is dit onduidelijker. Is er sprake van pendelmigratie? Tijdelijke migratie met zicht op terugkeer? Van de nieuwe migranten is weinig bekend, of slechts van een deel van de groep. Knelpunt is dat veel nieuwe migranten niet inschreven staan bij de GBA. Het CBS ontwikkelt een informatiekaart integratie op lokaal niveau met indicatoren rond arbeid, onderwijs en criminaliteit. Hierin zijn echter alleen de geregistreerde migranten meegenomen. Daarnaast is er een Toolkit ontwikkeld voor gemeenten om een gewogen schatting te kunnen maken van het daadwerkelijke aantal arbeidsmigranten in Nederland. Vanuit de landelijke overheid is men bezig om de registratie aan te pakken. Er zijn verschillende pilots *Registratie van het Eerste verblijfadres (REVA)*, zodat gemeenten beter kunnen controleren op huisvesting. Verder zijn er voorname rond de aanpak van spookburgers in de GBA; de invoering van basisregistratie, waarin ook niet-ingezetenen, zoals tijdelijke arbeidsmigranten, worden meegenomen. Rond dit thema is een doorlopend inventariserend onderzoek gewenst. Daarbij dient de aandacht uit te gaan naar alle nieuwe migranten (huwelijksmigratie, vluchtelingen, kennismigranten en EU-migranten).

Opbrengst: permanente toegankelijke monitor op gemeentelijke en mogelijk wijkniveau op basis van bestaande gegevens inclusief nieuwe initiatieven voor data-analyse van gemeentelijke registratiesystemen.

B. Welke specifieke problemen spelen bij 'nieuwe migratie' en wat is meer in het bijzonder de positie van kinderen van EU-migranten?

Er is behoefte aan kwalitatieve kennis van de sociaal-culturele toestand van nieuwe migranten. Welke problemen spelen er bij specifieke migrantengroepen of vluchtelingen - bij henzelf en in de aansluiting met de omgeving? Veel gemeenten zitten met vragen hoe zij het beste kunnen inspelen op de behoeften en mogelijkheden van de nieuwe migranten. Als vervolg op bestaande verkenningen zou een verdiepende studie gericht kunnen zijn op mogelijke oplossingen en gewenste ondersteuning: wat zijn de mogelijkheden voor netwerken van zelforganisaties, waarin ook Bulgaren en Roemenen vertegenwoordigd zijn; is er behoefte aan een centraal, digitaal voorlichtingsportaal voor EU-arbeidsmigranten of aan brochures of zelfstudiepakketten voor EU-burgers in verschillende talen; wat wordt door de doelgroep zelf als werkzame elementen van beleid of ondersteuning ervaren?

Een andere urgente kwestie is het zichtbaar maken van de meeste kwetsbare groepen. Welke groepen betreft dit, welke kenmerken hebben zij, hoe zien hun problemen en kansen eruit? Deze vraag speelt met enige urgentie rond de groep 'onzichtbare jongeren' (kinderen/jongeren die niet ingeschreven staan in het GBA, niet schoolgaand zijn, niet werken of geregistreerd staan als werkzoekend en geen uitkering ontvangen). Onzichtbare jongeren komen niet op school of bij jeugdzorg, gaan soms tijdelijk terug naar het moederland, en zijn niet bekend bij instanties. Over deze groep bestaat veel zorg over bij de gemeenten, maar ze hebben er nauwelijks zicht op. Momenteel wordt er een verkennende studie uitgevoerd van de belangrijkste probleemgebieden voor participatie van kinderen van EU-migranten. Deze studie kan aanvullend verdiept worden via kwalitatief onderzoek. De (tussen)resultaten van de studie worden voorgelegd aan de doelgroepen zelf; er vindt een dialoog plaats over de knelpunten en oplossingen die zij zien. Aan de hand daarvan kan een agenda voor de toekomst worden opgesteld.

Verskillende opbrengsten: Informatie voor gemeenten en andere partijen over de huidige en nieuwe migranten, bijvoorbeeld in een permanent toegankelijke monitor op gemeentelijk en mogelijk wijkniveau op basis van bestaande gegevens en nieuwe initiatieven voor data-analyse; lokale dialoog, aandachtspunten voor beleidsmakers en professionals; een toekomstagenda.

C. Welke instrumenten van gemeenten blijken geschikt te zijn om de integratie van nieuwe migranten in goede banen te leiden?

Het gemeentelijke beleid rond 'nieuwe migratie' doet zich voor tegen de achtergrond van de transitie op het sociaal domein. Er zijn verschillende initiatieven rond de toeleiding naar arbeid en pilots met zogenoemde participatieovereenkomsten. Er wordt gezocht naar een instrumentarium om tegemoet te komen aan de behoefte van iedere nieuwkomer.

Huisvesting en overlast: Van de totale populatie arbeidsmigranten vestigt naar verwachting zo'n 20% zich uiteindelijk in Nederland. Momenteel verblijft 80% in zogeheten short- of mid-stay voorzieningen. Deze voorzieningen concurreren niet met de reguliere woningvoorraad. Er wordt steeds meer beleid ontwikkeld rond de huisvesting van tijdelijke migranten (commissie Lura; de Nationale Verklaring; de uniforme huisvestingsnorm c.q. het SNF-keurmerk en de bed-voor-bed regeling). Verder worden in negen regio's bestuurlijke afspraken gemaakt over meer en betere huisvesting; meer wettelijke mogelijkheden gecreëerd voor huisvesting in leegstaande gebouwen; een voorgenomen wijziging van de Woningwet geeft gemeenten betere mogelijkheden om malafide pandeigenaren aan te pakken. Gemeenten krijgen daarnaast via de herziening van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Rotterdamwet) meer instrumenten in handen om overlast en criminaliteit in wijken aan te pakken.

Voorlichting, taal en participatie: Sinds 2013 wordt in een aantal gemeenten verkend of en hoe een participatieovereenkomst kan bijdragen aan de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. Verder zijn in gang gezet:

- aanscherping van de taaleis per 1 juli 2014 voor buitenlandse werknemers in risico volle beroepen;
- verspreiding van goede voorbeelden van gemeenten van taalonderwijs aan arbeidsmigranten;
- afspraak met sociale partners dat taal op de werkvloer onderdeel kan uitmaken van de sectorplannen;
- mogelijkheid voor inzet ESF-middelen voor participatietrajecten van EU-burgers;
- een pilot met het invoeren van een participatieovereenkomst in een aantal gemeenten.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen bestaat er behoefte aan een inventarisatie van staand mobiliteits- en integratiebeleid van gemeenten onder de ongeveer 400 gemeenten. Welke middelen zetten gemeenten in om integratie van nieuwe migranten in goede banen te leiden? Welke preventiestrategieën hanteren zij om problemen rondom nieuwe migranten te voorkomen? Wat ervaren gemeenten zelf als werkzame bestandsdelen van het beleid ten aanzien van de huisvesting, overlastbestrijding, voorlichting, taal en participatie? Op basis van de inventarisatie selecteren we een aantal steden dat een actief beleid voert ten aanzien van integratie van nieuwe groepen (koplopers). Daaraan kan een zogenoemde stedenestafette worden gekoppeld waarmee goede voorbeelden ook elders ingezet kunnen worden.

Verschillende opbrengsten: overzicht van best practices en instrumenten van gemeenten (koplopers) dat, bijvoorbeeld in de vorm van een estafette, ter beschikking wordt gesteld van andere gemeenten. De estafette kan onderzoeksmatig ondersteund worden met het in kaart brengen van de situatie rond nieuwe migratie in de desbetreffende gemeente; input voor mogelijke werkconferentie van SZW in 2015 over kinderen van EU-migranten.

Thema 2: Sociale Stabiliteit

Binnen dit thema onderscheiden we - overeenkomstig de directie Integratie en Samenleving - drie programmalijnen: het vraagstuk van 'een parallelle samenleving'; religieuze intolerantie; radicalisering. Bij elke programmalijn wordt een aantal centrale vraagstukken onderscheiden. Rond dit thema zal door samengewerkt en afgestemd worden met de expertise-unit Sociale Stabiliteit. Kennis over instrumenten, methodische interventies, vroegsignalering en intelligentie vanuit de wijken zal in onderlinge afstemming ontwikkeld moeten worden.

Centrale vraagstukken

A. *Wanneer is een parallelle samenleving een probleem en hoe valt dat te voorkomen?*

Er zijn signalen dat er steeds meer paralleliteit ontstaat in de samenleving. Groepen migranten richten eigen voorzieningen op of trekken zich terug in eigen kring. Vooral in de Turkse gemeenschap springt deze beweging in het oog. Paralleliteit is potentieel een onwenselijke of zelfs gevaarlijke situatie. Er zijn echter voorbeelden waarbij sprake is van een constructieve ontwikkeling, bijvoorbeeld bij het doorbreken van isolement of het verbeteren van de aansluiting tussen migrantengroepen en reguliere ondersteuning (denk aan opvoedingsondersteuning). Het ontstaan van parallelle voorzieningen kan in bepaalde opzichten ook worden beschouwd als een teken van emancipatie. De fundamentele vraag is: wanneer wordt paralleliteit een probleem? De vervolgvraag is dan: wat zijn werkzame methoden voor het doorbreken van negatieve vormen van paralleliteit? Op grond van deze basale vragen is een scala aan deelvragen denkbaar. We noemen er een aantal: door wie en hoe worden verbindingen gelegd met parallelle circuits? Hoe kunnen (informele) initiatieven aansluiting vinden bij reguliere voorzieningen en vooral ook omgekeerd (bijvoorbeeld een wijkteam)? In hoeverre is bij paralleliteit sprake van ongeoorloofde groepsdruk - als criterium voor onwenselijkheid? Concrete onderzoeksvragen zijn:

- Hoe kan beter zicht ontstaan op groepen die niet in beeld zijn?
- Wat zijn achtergronden van het ontstaan van parallelle voorzieningen? Bij welke behoeften sluiten ze aan en wat leveren ze betrokkenen op, in relatie tot participatie in de samenleving?
- In hoeverre is er sprake van onwenselijke groepsdruk bij het ontstaan van parallelle voorzieningen? Hoe werken de 'lange armen' vanuit moederlanden als Marokko en Turkije. Wat is de rol van (bijvoorbeeld) Turkse organisaties in Nederland? Is er sprake van groepsdruk binnen gemeenschappen? Er loopt nu een literatuuronderzoek, dat alleen betrekking heeft op de Turkse gemeenschap. Dit kan worden verbreed naar andere groepen.
- Instellingen werken met de transformatie in het sociale domein steeds meer op wijkniveau. In hoeverre is op dit niveau sprake van paralleliteit (hiernaar loopt al een onderzoek in Rotterdam)? Levert dit op wijkniveau spanningen op? Welke informele situaties zijn constructief en welke negatief: en op basis van welke criteria kan hierover iets gezegd worden? (Een voorbeeld: sociaal ondernemers uit de moslimgemeenschap willen workshops geven in buurthuizen. Maar wat als zij daar radicaal salafistische verhalen vertellen?)

- Op de achtergrond speelt de vraag of ‘parallele samenlevingen’ wel het goede begrip is en of andere benaderingen van de problematiek mogelijk zijn.

Verschillende opbrengsten: een aantal kleinere onderzoeksprojecten op dit onderwerp (literatuurverkenning, project ‘lange arm’, kwalitatief onderzoek op wijkniveau) ter ondersteuning van beleidsontwikkeling rond paralleliteit (hoe is een eventuele overgang van constructief naar ondermijnend te voorkomen?); publicaties, opinie en debat (o.a. de Nacht van de rechtsstaat).

B. Wat zijn de verschijningsvormen van (religieuze) intolerantie en hoe kan daartegen worden opgetreden?

Dit onderwerp heeft verschillende kanten, maar staat op zichzelf los van radicalisering (zie volgende onderwerp). In zijn kern gaat het om de spanning die er ligt tussen de democratische rechtsstaat, die volop ruimte geeft aan de eigen cultuur, religie en identiteit en stromingen die intolerant staan ten opzichte van andersdenkenden. Orthodoxie als zodanig is niet het vraagpunt, maar wel of het belemmerend of bevorderend werkt. Sluit het andere initiatieven of groepen uit? Leidt het tot geloofsdwang? In dit kader wordt aandacht besteed aan het vraagstuk van zelfbeschikking. Het gaat hier om onderwerpen als acceptatie van homoseksualiteit en huwelijksdwang. Aanpalend thema’s zijn die van huiselijk geweld en eengerelateerd geweld. Voor het overige kan worden gedacht aan de volgende onderwerpen:

- Religieuze tolerantie is gezien de rechtsstaat in principe een beleidsarm domein. Politiek en maatschappelijk is het echter wel een onderwerp van debat (de minister wordt erover bevraagd). Afvalligen kunnen bijvoorbeeld worden onderdrukt. Een studie naar religieuze intolerantie zou meer inzicht kunnen geven in de dynamische processen rond orthodoxie (historisch en internationaal). Waar orthodoxie ongewenst is, welke gevolgen heeft dat en welke handelingsperspectieven doen zich dan voor?
- Een ander onderwerp is de gevoelstemperatuur van migrantenjongeren en hun ouders. Voelen ze zich thuis in Nederland, worden ze gezien? Hoe ervaren zij de subtiele vormen van discriminatie. En welke nieuwe vormen van emancipatie doen zich voor (bijvoorbeeld ‘de zwarte pietten discussie’)? Hebben migranten het gevoel dat ze gehoord worden en als dat niet zo is: welke gevolgen heeft dat? Het gaat hier om secundaire reacties op de wijze waarop nieuwkomers worden ontvangen door ‘de samenleving’. Negatieve ervaringen kunnen van invloed zijn op de sociale stabiliteit en processen van radicalisering.
- Processen van uitsluiting en discriminatie op lokaal niveau. Op sommige plekken worden bepaalde groepen niet geaccepteerd. Is de publieke ruimte nog steeds inclusief - dat wil zeggen openlijk toegankelijk en veilig voor iedereen? En hoe kan dat worden bevorderd? Wat zijn in dat verband de gevolgen van de terugtrekkende overheid in de benutting van buurthuizen (in zelfbeheer) en maatschappelijke aanbesteding van diensten. Orthodoxe islamitische organisaties kunnen in het gat springen (jongerenwerk, buurthuizen, zorg) dat ontstaat bij een terugtrekkende overheid.
- Religie als integrerende kracht. Veel islamitische jongeren hebben vragen over hoe zij hun religie kunnen rijmen met Nederlandse waarden en normen. Dit varieert van grote identiteitsvragen tot praktische problemen op het gebied van geld lenen of vrijwilligerswerk. Veel jongeren gaan op zoek naar antwoorden op internet of in het buitenland.

- Hoe kan worden bevorderd dat moslimjongeren hun identiteit kunnen vinden binnen een Nederlandse context? Er kan worden aangesloten bij resultaten van eerder gedaan onderzoek naar ‘jongeren en hun islam’. Het thema ‘‘Hoe word ik een positieve Nederlands-Islamitische burger?’’ wordt geagendeerd onder jongeren zelf en in de samenleving (analoog aan Canadese conferentie ‘Reviving the Islamic spirit’).

Verschillende opbrengsten: informerende studies rond intolerantie op religieuze basis ten-einde de beleidsontwikkeling te voeden, en concrete casusstudies om beter zicht te krijgen op concrete effecten en strategieën om negatieve effecten tegen te gaan, onder andere in het kader van identiteitsontwikkeling van jongeren.

C. Hoe kunnen sociale spanningen worden voorkomen en hoe kan de aanpak van radicaliseringsprocessen worden verbeterd?

In de samenleving gaat - terecht - veel aandacht uit naar radicalisering. Daarbij ligt een grote nadruk op het moment dat het al zover is. Beleidsmatig is er echter ook veel behoefte aan kennis rond preventie en vroegsignalering. Het ministerie wil weten waar potentiële radicalisering zich voordoet en wie de kwetsbare jongeren zijn. Belangrijk is de weerbaarheidsversterking binnen gemeenschappen. Hoe kom je op de plaatsen en bij de groepen waar preventie (nog) mogelijk is en wat onderneem je dan? De onderzoekslijn moet direct ondersteunend zijn aan gemeenten, maatschappelijke organisaties en professionals. Daarbij kan gekozen worden voor een netwerkbenadering rond concrete groepen of gebeurtenissen. Wie zijn de jongeren waar het om gaat in een specifieke gemeente of situatie? Hoe benut je optimaal de netwerken van burgers die werken aan binding met de samenleving en tussen groepen? Hoe kan je de sociale professionals of burgers bereiken die betrokken zijn bij spanningen of radicalisering? Zowel op landelijk als lokaal niveau is behoefte aan een thermometer voor radicaliseringsprocessen.

Behalve het zicht op en het bereik van betrokkenen gaat het vervolgens om de vraag welke aanpak wordt gehanteerd. Wat is de effectiviteit van de verschillende methodieken: wat werkt? Belangrijk is te starten bij de concrete basis: de diagnose van de situatie, de beschikbare hulpbronnen en de mogelijke methodieken.

Daarbij kan veel meer gebruik worden gemaakt van bestaande kennis. Het is daarbij van belang ook om buiten de landsgrenzen te kijken en samen te werken in bijvoorbeeld Europees verband. In geval van serieus effectiviteitsonderzoek valt veel winst te behalen door internationaal samen te werken. Voorgestelde onderwerpen zijn:

- *Vroegsignalering van radicalisering*

Op grond van onderzoek is bekend welke factoren en condities een rol bij spelen bij het ontstaan van radicalisering. Over veel van deze factoren is informatie bekend uit statistische registraties en uit monitoring onderzoek. Bestaande data kunnen op een slimme manier worden gecombineerd ten behoeve van een vroegsignalerings instrument (of thermometer) radicalisering. Toepassing is mogelijk op stedelijk niveau en landelijk niveau. Voorgesteld wordt om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren in 2015 in de gemeente Amsterdam (in samenwerking met O&S). Indien haalbaar kan een uitrol volgen in andere steden en/of op landelijk niveau.

- *De genese van radicalisering*

Radicalisering is tot op zekere hoogte een *opvoedingsvraagstuk*. In het verleden heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek verricht naar opvoeding in moskeeën. Het is van belang de opvoedkundige inspanningen in moskeeverband goed in kaart te krijgen. Syriëgangers zijn geconcentreerd in bepaalde gemeenten. Het is van belang te onderzoeken wat de omstandigheden zijn waarom juist daar die situatie ontstaat. In die gemeenten zijn gedeelde voedingsbodems aanwezig. Dit heeft te maken met de lokale sociale stabiliteit. En wat gebeurt er bij de terugkeer? Een groep vrienden, vaak al met een criminele achtergrond, kan snel radicaliseren. Er is behoefte aan meer inzicht in de sociale condities van radicalisering (vergelijk de risicofactorenanalyses in het kader van de criminogeniteit). Tevens dient er meer aandacht te komen voor de radicalisering van meisjes en jonge vrouwen.

- *Methodiekarticulatie*

In opdracht van de Europese Unie is het Impact Europe project (looptijd 2014-2017) gestart waarin het Verwey-Jonker Instituut participeert. Er wordt een *state of the art database* opgebouwd met effectieve interventies voor het tegengaan van (gewelddadige) radicalisering. Ook wordt een evaluatie-instrument ontwikkeld voor eindgebruikers (lokale overheden, politie, organisaties van eerstelijnsprofessionals). Daarmee kunnen zij identificeren welke interventies voor welke doelgroepen binnen welke juridische en ethische contexten beschikbaar en uitvoerbaar zijn onder voorwaarden van budget, expertise en vereiste snelheid van handelen. Tevens kunnen daarmee de resultaten van de interventie worden gewogen. Het instrument wordt ontwikkeld in nauwe samenwerking met de eindgebruikers. In het kader van het programma kan voor de Nederlandse situatie een verdere slag worden gemaakt ten behoeve van professionals die zich richten op vroegere fasen in het radicaliseringsproces. Veel concrete aanpakken van radicalisering hebben niet de weg gevonden naar de databank effectieve sociale interventies. De eerste stap is die interventies te beschrijven: methodiekarticulatie. Het is mogelijk om de leerervaringen binnen het Europese IMPACT hiervoor te benutten en te verbreden.

- *Weerbaarheid van bewoners*

Het Verwey-Jonker Instituut heeft veel onderzoek verricht naar oorzaken van en oplossingsrichtingen voor sociale spanningen. Daaruit blijkt dat spanningen tussen bevolkingsgroepen in veel gevallen ontstaan op microniveau (straat, galerij, portiek). Belangrijk bij het ontstaan van spanningen is het gevoel van machteloosheid bij burgers om effectief iets aan ongewenste situaties te kunnen veranderen, kortom een gebrek aan weerbaarheid. Er is behoefte aan kennis over weerbaarheid op microniveau evenals de mogelijkheden om deze te versterken en te vergroten. Forum heeft enkele jaren geleden een handleiding *Bouwstenen voor sociale stabiliteit* ontwikkeld. We stellen voor deze handleiding te herzien en aan te vullen met praktische informatie voor gemeenten over het signaleren, voorkomen en de-escaleren van sociale spanningen tussen bevolkingsgroepen op microniveau.

Verskillende opbrengsten: het thema sociale spanningen en radicalisering kan voortbouwen op bestaand onderzoek. De verschillende onderzoeken moeten resulteren in een overzicht van aanpakken in termen van inzicht in risicofactoren, vroegsignalering en gehanteerde methodieken. Daarnaast zal worden voorzien in een voorziening voor verspreiden, delen en trainen van opgedane kennis van interventies. Voor sociale spanningen komt er een goed gefundeerde nieuwe handleiding voor het bevorderen van sociale stabiliteit. Ook is het thema positief geagendeerd en bediscussieerd in de samenleving en onder moslimjongeren.

Thema 3: Inclusie & Toegankelijkheid

Het gaat bij toegankelijkheid basaal om de vraag hoe voorzieningen voor iedereen die daarvoor in aanmerking komt vindbaar zijn en aansluiten bij de behoeften. Daarbij kan het gaan om regelrechte discriminatie, maar ook om niet-intentionele processen van uitsluiting. Het kan gaan om de personele samenstelling van instellingen, het kennisniveau bij beroepskrachten over diversiteit en minderheidsgroepen, of over de keuze van (al dan niet aangepaste) interventies. Daarenboven speelt het thema van verbinding tussen migranten(gezinnen) en instanties (bijvoorbeeld in het jeugd domein). Er zijn migrantenorganisaties die in het gat tussen instellingen en gezinnen springen; ook zijn er 'eigen' voorzieningen ontstaan (zie ook thema II, paralleliteit). Het Verwey-Jonker Instituut heeft met name in de sfeer van jeugd en gezin veel ervaring opgedaan met onderzoek naar toegankelijkheid en effectiviteit van zorg, met name in het kader van gemeentelijk beleid. De proeftuinen in Amsterdam bijvoorbeeld lijken voor een beter bereik te zorgen, en weten de behoeften achter de vraag van opvoeders en jeugdigen op te halen. Uit onderzoek van de Kenniswerkplaats Tienplus blijkt dat verankering van diversiteitskennis in de opleiding van professionals aandacht behoeft. Er is bijvoorbeeld weinig aandacht voor het pedagogische vraagstuk van culturele botsingen tussen jongeren van diverse herkomst. Als landelijk of lokaal niet gestuurd wordt op aandacht voor diversiteit en toegankelijkheid dan bestaat de kans dat voorzieningen er onvoldoende mee aan de slag gaan. De decentralisatie van het sociale beleid (zorg, jeugdzorg en participatie arbeidsmarkt) biedt een nieuwe kans diversiteit in het lokale beleid in te brengen. Ook in de gezondheidszorg blijft toegankelijkheid een belangrijk vraagstuk.

Het programma sluit aan op het programma toegankelijkheid van SZW. Daarin gaat het niet om doelgroepenbeleid - het uitgangspunt is dat algemene instellingen toegankelijk en effectief zijn voor iedereen (ook wel mainstreaming genoemd). Dat is vanzelfsprekend geen onproblematische opdracht. In het verleden is gestart het bestuur en personeel meer divers te maken. Dat lijkt redelijk goed van de grond te zijn gekomen, hoewel systematische aandacht van belang blijft. Het is echter van belang vooral naar de outcome te kijken. Voor het goed bereiken en bedienen van alle burgers, ongeacht herkomst, kan het gekozen generieke beleid in de weg staan: 'We zouden toch geen doelgroepenbeleid meer doen?', is een veelgehoorde reactie vanuit gemeenten. Het programma voorziet in handvatten om hiermee om te gaan. In algemenere termen gaat het in feite over maatwerk en framing van specifieke werkzaamheden die soms nodig zijn om bepaalde groepen beter van dienst te zijn. Van initiatieven die er bijvoorbeeld zijn om een brug te slaan naar voorzieningen is het van belang te weten of ze werken (voor wie en onder welke omstandigheden). Veel bottom-up initiatieven zijn niet beschreven of onderzocht op hun effectiviteit. In de 'markt' wordt - al dan niet door sociaal ondernemers - heel veel ontwikkeld, vanuit een grote betrokkenheid en enthousiasme. De vraag is hoe je dit enthousiasme vasthoudt, terwijl je wel serieus kijkt naar de mogelijke effectiviteit.

Ook op andere domeinen spelen vragen rond toegankelijkheid voor, bijvoorbeeld bij belemmeringen die jongeren ondervinden bij het vinden van een stageplek, of bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt voor nieuwkomers. Wat is precies het probleem bij het niet vinden van een stageplek? Is hier sprake van discriminatie of spelen nog andere factoren een rol? En hoe zijn deze dan te beïnvloeden? Daar bestaat nog onvoldoende inzicht in. Een vergelijkbaar vraagstuk betreft de overgang van nieuwkomers vanuit de inburgering naar de arbeidsmarkt. Om die beter te laten verlopen worden op dit moment modules ontwikkeld. Ook in dit veld zijn er initiatieven die de brug proberen te slaan tussen vraag en aanbod, door het ondersteunen van kwetsbare jeugdigen of volwassenen. Juist voor migrantengroepen zijn dit type initiatieven van belang. Het kan bijvoorbeeld gaan om programma's rond *peer education*, of programma's die stages aanbieden voor studenten of volwassenen. Ook voor dit type interventies is de vraag naar effectiviteit (wat werkt) actueel. Samenvattend spelen vanuit het idee van generieke toegankelijkheid tal van vragen rond effectiviteit, borging en verbinding. Tegen deze achtergrond zijn de volgende drie onderzoeksvragen als meest urgent en haalbaar geformuleerd.

Centrale vraagstukken

A. Hoe kan de verbinding tussen formele instellingen en informele netwerken (bijvoorbeeld in de zorg) worden verbeterd?

Er zijn talloze informele initiatieven binnen migrantengemeenschappen ontwikkeld op lokaal (of wijk)niveau ten aanzien van opvoeding, gehandicaptenzorg, mantelzorg, begeleiding in de gezondheidszorg en dergelijke. Hier bestaat vaak onvoldoende zicht op. Welke rol spelen nieuwe Nederlanders bijvoorbeeld in de wijk om bepaalde vraagstukken op te pakken? Hoe kunnen deze initiatieven worden benut om toegankelijkheid van reguliere zorg te vergroten? Uit eerder onderzoek is gebleken dat samenwerking met deze initiatieven bijdraagt aan de vergroting van toegankelijkheid van zorg. Informele werkers van migrantenzijde kunnen daarin verschillende rollen hebben. Bewustwording van die rollen bij zowel migranten als reguliere werkers is cruciaal voor het slagen van de samenwerking. Het benutten van eigen kracht van informele werkers blijkt nog moeilijk. In veel wijken en buurten zijn burgerinitiatieven en vrijwilligersorganisaties die op structurele wijze informele steun verschaffen, en onderlinge steun tussen burgers organiseren en katalyseren. Deze initiatieven van onderop hebben vaak behoefte aan versterking, ondersteuning of simpelweg geïnstitutionaliseerde waardering, om te kunnen blijven bestaan. De voorgestelde onderzoeks- en implementatielijnen is gericht op de systematische ontwikkeling van profielen in nauwe samenspraak met het veld en betrokken professionals. De profielen kunnen worden uitgetest en verbeterd in 'proeftuinen' zoals die in de afgelopen periode bijvoorbeeld in Amsterdam bestonden.

Opbrengst: profielen van 'informele professionals' (multi-etnisch) en benutting daarvan in een of meer werksoorten; projecten rond 'culturele allianties' tussen initiatieven van migranten en reguliere instellingen.

B. Hoe kan de diversiteitskwaliteit van instellingen worden verbeterd?

In het kader van de toegankelijkheid dienen instellingen hun 'diversiteitskwaliteit' inzichtelijk moeten maken, dat wil zeggen dat zij laten zien in welke mate zij open staan voor iedereen en gebruik maken van gevalideerde methodieken om dit te bewerkstelligen. Culturele instellingen zijn bijvoorbeeld nog erg gericht op een traditioneel autochtoon publiek. Dat kan op zichzelf niet de bedoeling zijn van een breed cultuurbeleid. Maar bovendien zal dat in de grote steden op termijn voor de continuïteit problemen opleveren. Er zijn ook positieve voorbeelden, zoals een ziekenhuis waarin het personeel divers is samengesteld, met een brede inhoudelijke kennis en innovatieve methodieken. Indien patiënten geen Nederlands spreken worden zaken aan de hand van een kleurenkaart besproken. Instellingen zouden langs een meetlat kunnen worden gelegd die aangeeft hoe diversiteitsgevoelig de instelling werkt of is, en waar verbeterpunten zijn.

Diverse bestaande meetlatten blijken vaak nogal ingewikkeld omdat het aantal criteria zo groot is. De kunst is om een handzaam instrument te ontwikkelen met een beperkt aantal indicatoren. Dat zou voor meer soorten instellingen kunnen worden ontwikkeld: een groot deel bestaat uit generieke criteria, maar er zijn vanzelfsprekend specifieke elementen per werksoort. Als een instelling verandering wil brengen op gebied van diversiteit, moet deze vervolgens ook handvatten krijgen aangereikt om dat te doen. In dat verband is behoefte aan een doorlopende kennisbank met werkzame aanpakken. Het is belangrijk om deze handvatten te koppelen aan de portaalfunctie, want dat is de plek waar de lokale vraag binnenkomt.

Opbrengst: overzicht van instrumenten voor het meten van diversiteitskwaliteit van aan de overheid gerelateerde instellingen; een benchmark ter bepaling van de kwaliteit ervan; een overzicht van manieren om deze kwaliteit van de instelling te verbeteren en pilots (bijvoorbeeld met mantelzorg).

C. Wat zijn de mogelijkheden om een niet-vrijblijvend inclusief beleid in het bedrijfsleven te bevorderen?

Rond thema's als uitsluiting en discriminatie wordt vaak lippendienst bewezen aan de inclusieve samenleving, maar in de praktijk blijken er tal van problemen op dit punt te zijn. Ten behoeve van aan de overheid gerelateerde instellingen kunnen meer eisen worden gesteld dan aan het bedrijfsleven. In Nederland is er terughoudendheid om wettelijke maatregelen te treffen, zoals bijvoorbeeld in Amerika, waar men spreekt van *equal opportunity employment*. Hoe zorg je dat inclusief (personeels)beleid in Nederland niet facultatief is? Daarbij zijn verschillende instrumenten denkbaar. Een overzicht van bestaande initiatieven en de werkzaamheid ervan is wenselijk: wettelijke regelingen, sturing op richtlijnen, prestatie-indicatoren (vergt registratie), meetladders, commitment door dialoog, good practices, inspectie en audits. Is er een 'business case' denkbaar, waarmee diversiteitsbeleid ook lonend wordt voor het bedrijfsleven?

Voor Nederland zouden wellicht *charters* met het bedrijfsleven kunnen werken (een soort convenanten). Met belangrijke partijen kan worden verkend waar de problemen en de kansen voor verbetering groot zijn. Het is van belang in beeld te brengen in welke sectoren het probleem vooral voorkomt. Het Verwey-Jonker Instituut heeft eerder een inventarisatie gemaakt voor het bedrijfsleven, maar de opbrengst viel tegen. Een nieuwe poging zou de moeite waard kunnen zijn. Een andere mogelijkheid is om - zoals de meetlat voor overheidsinstellingen - audits te organiseren, waarin bedrijven op vrijwillige basis worden doorgelicht van advies worden voorzien.

Inclusief beleid is uiteindelijk een kwestie van de ontwikkeling van draagvlak. In dat verband kan het helpen goede voorbeelden, ook internationaal, te beschrijven en zichtbaar te maken. Van belang is dat mensen van onderop - in het bedrijfsleven zelf - gaan meedenken. Daarbij speelt ook een rol het daadwerkelijk zichtbaar maken van processen van discriminatie. Hoe ziet discriminatie er in de praktijk uit? Wat wordt daar ervaren? Zijn deze ervaringen over te dragen, waarbij een beroep kan worden gedaan op het inlevingsvermogen van mensen. Dit sluit aan bij onderzoek dat recent is gedaan door het Centraal Plan Bureau naar ervaren discriminatie. Daarnaast is aandacht voor innovatieve ontwikkelingen van belang, zoals in het kader van 'sociale firma's', dat wil zeggen particuliere bedrijven met een maatschappelijk doel.

Opbrengst: overzicht van en pilots met niet-vrijblijvende vormen van inclusief beleid van het bedrijfsleven; inzicht in en ondersteuning van werkwijzen van sociale firma's.

Thema 4: Participatie

In het huidige overheidsbeleid wordt er de nadruk op gelegd dat mensen zelf verantwoordelijk zijn om te participeren en de kennis en vaardigheden te verwerven die nodig zijn om een zelfredzaam bestaan op te bouwen. Het leren van de taal is een eerste vereiste om mee te kunnen doen. Dit thema is relatief sterk ontwikkeld, met name rond de kwesties van inburgering en beheersing van de Nederlandse taal. Daarnaast spelen hier vraagstukken op het terrein van onderwijs en toerusting voor de arbeidsmarkt. In het algemeen kunnen we spreken van beleid dat gericht is op de versterking van sociaal, economisch, cultureel en emotioneel kapitaal. Er wordt veel belang gehecht aan de ontwikkeling van soft skills en veerkracht in houding en gedrag. Ook gaat aandacht uit naar het ontwikkelen van coping vaardigheden en netwerkontwikkeling. In het kader van toerusting van jeugdigen spelen ouders vanzelfsprekend een belangrijke rol - hun betrokkenheid kan bijvoorbeeld een stimulans betekenen voor het behalen van een diploma. In het algemeen is een toereikende opvoeding een voorwaarde voor optimale participatie in de samenleving.

Tegelijk moet worden geconstateerd dat vragen rond toerusting vaak een nauwe relatie onderhouden met problemen in de sfeer van toegankelijkheid van voorzieningen en de arbeidsmarkt. Is bijvoorbeeld het niet vinden van een stageplek een tekort aan vaardigheden of het gevolg van discriminatie? Heeft toegankelijkheid van instellingen voor opvoedondersteuning, jeugdzorg of de gezondheidszorg te maken met kenmerken van instellingen of met kenmerken/toerusting van migranten? Denk bijvoorbeeld aan onvoldoende kennis, een geringe beheersing van de Nederlandse taal of angst voor of een negatieve houding ten aanzien van voorzieningen. Bij het vorige thema zijn initiatieven besproken die zich richten op het verkleinen van het gat tussen vraag en aanbod, tussen instelling en migrantengroepen. De thema's Inclusie & Toegankelijkheid en Participatie zijn in feite twee kanten van eenzelfde medaille. Er zijn desalniettemin voldoende aparte onderwerpen om beide thema's zelfstandig op te voeren. In de concrete uitwerking van projecten zullen ze vaak beide aandacht verdienen.

Centrale vraagstukken

A. Hoe kan de taalontwikkeling bij mensen voor wie het Nederlands niet de primaire taal is worden bevorderd?

Het aanleren van de Nederlandse taal in een migrantenomgeving is een belangwekkend vraagstuk. Een goede beheersing van de taal is niet alleen een voorwaarde om te kunnen deelnemen aan de samenleving, maar ligt ook ten grondslag aan het leerproces zelf. Met deze lijn wordt aangesloten bij het SZW-programma Brede aanpak taal dat via een 'maatschappelijke beweging' inzet het vergroten van de taalbeheersing. De brede aanpak Taal richt zich zowel op de aanpak van laaggeletterdheid als de aanpak van Nederlandse taalverwerving bij migranten. Het is een relatief nieuw programma (naast bestaande programma inburgering) waarin de strategische kennisvragen nog nader ingevuld kunnen worden.

In het programma wordt nauw samengewerkt met OCW en VWS. Binnen het programma speelt een scala aan kennisvragen, behoeften en lopende onderzoeken. Concreet is vanuit SZW de behoefte geformuleerd om op een aantal onderwerpen onderzoeksvorstellen uit te werken.

- Inventariserende studie en de borging van kennis: een inventariserende studie naar kennisbestanden over het aanleren van een tweede taal door kinderen en het wegwerken van taalachterstanden (in het PO en VO); over effectieve methoden om de taalontwikkeling te bevorderen zijn (hoe en voor wie?). Vervolgens dient een disseminatiestrategie te worden ontwikkeld. Het gaat erom de kennis naar de scholen te brengen, waarbij de samenwerking ook met de bestaande structuren van OCW moet worden gezocht. Bijzondere aandacht gaat uit naar het (V)MBO.
- Een beter beeld op taal: er is behoefte aan een kwantitatief overzicht op de verschillende deelgebieden binnen het programma Brede aanpak taal, zoals:
 - Taal aan peuters: deelname aan VVE (absoluut en verhoudingsgewijs).⁹
 - Taal aan kinderen: deelname aan ISK (absoluut en verhoudingsgewijs); de deelname aan extra taalscholing in de reguliere opleidingen.
 - Taal aan volwassenen: deelname (niet-inburgeringplichtige) volwassenen aan formele cursus; zelfstudiepakketten; aantal inburgeringsplichtigen dat bezig is NL leren; deelname informele leertrajecten.
 - Taal gefaciliteerd door werkgever: in welke CAO's is taal opgenomen; welke O&O fondsen geven hoeveel geld uit aan taaltraining; hoeveel bedrijven doen daadwerkelijk Taal op de werkvloer; hoeveel werknemers worden bereikt?
 - Taal gefaciliteerd door gemeenten: hoeveel gemeenten bieden cursussen gratis of tegen gereduceerde prijzen aan; hoeveel mensen worden bereikt?

Opbrengst: zicht op effectiviteit van interventies; uitwisseling en borging van goede methodes, onder andere door opname in de databank effectieve interventies; strategieontwikkeling om professionals aan te zetten tot het gebruik van goede methodes.

B. Hoe kunnen handelingsperspectieven worden gefundeerd door beter gebruik te maken data?

Participatie(kansen) worden uitgebreid in kaart gebracht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (integratiemonitor) en het Centraal Bureau Statistiek (kerncijfers). Door het innovatief combineren van (lokale) data kan een handelingsgericht perspectief worden ontwikkeld (voor gemeenten). Vanuit SZW (armoede, duurzame inzetbaarheid, sociale zekerheid) is er veel aandacht voor de participatie(kansen) van burgers. Er wordt echter nog weinig met een diversiteitsbril gekeken.

De directie I&S kan hier een belangrijke rol in spelen. Tegen de achtergrond van de SZW-gegevens is diversiteitsbeleid op het terrein van arbeidsparticipatie gebaat een ander type informatie op basis van gecombineerde data.

⁹ Ten aanzien van de VVE wordt onderzoek naar het non-bereik van VVE in aansluiting op het kwalitatieve onderzoek dat Forum heeft laten uitvoeren door het Verwey-Jonker Instituut en de Bernard Leer Foundation.

Belemmeringen bij participatie komen meestal samen en doen zich in gezinsverband voor (multiprobleem gezinnen). Daarbij gaat het om armoede, slechtere gezondheid, uitsluiting, huisvesting, huiselijk geweld en dergelijke. Op basis van bestaande data kan nieuwe informatie worden gegeneerd die uitgaat van de leefsituatie van gezinnen en waarin participatiekansen en belemmeringen integraal worden gezien.

Die informatie zou kunnen voorzien een 'robuuste onderstroom van kennis' over de leefsituatie van migrantengezinnen. Een dergelijke basisinstrument 'leefsituatie nieuwe Nederlanders' kan periodiek worden ingezet en is desgewenst kwalitatief en/of modulair uit te bouwen. De informatie zou goed toegankelijk en bruikbaar moeten zijn voor gemeenten en iets moeten toevoegen aan het werk van het SCP. Op basis van de gecombineerde gegevens kan handelingsperspectief ontwikkeld worden: Wat kunnen burgers, gemeenten, professionals - gegeven de geïntegreerde informatie - doen om op een zinvolle, integrale manier participatie te bevorderen? Desgewenst kunnen ook andere terreinen als culturele participatie, gezondheid en onderwijs in het instrumentarium worden meegenomen.

Opbrengst: een basisinstrument Leefsituatie Nieuwe Nederlanders, dat periodiek wordt samengesteld, ten behoeve van handelingsperspectief van gemeenten. Het basisinstrument kan worden aangevuld met kwalitatieve en/of kwantitatieve extra thema-informatie.

C. Hoe kan opvoeding met het oog op participatie in de samenleving worden bevorderd?

In de pedagogiek ligt een sterk accent op de vraag 'hoe voeden we op?' Binnen de directie I&S is echter ook veel belangstelling voor de vraag 'waartoe voeden we op?' In deze vraag ligt specifieke aandacht voor moraliteit en burgerschap besloten. Dit is vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat een ingewikkeld vraagstuk, omdat deze zich in principe onthoudt van inhoudelijke sturing in gezinnen, tenzij expliciet sprake is van problemen die ontwikkeling van kinderen in de weg staan. Bij toegenomen diversiteit doen zich echter relevante vraagstukken voor als 'opvoeden tot binding aan de samenleving', 'ontwikkeling van moraliteit die zich niet tot de eigen gemeenschap beperkt', 'bevordering van de benodigde sociale competenties' voor participatie en burgerschap. Ook het tegengaan van uitsluiting van kinderen behoort tot de pedagogische opdracht van opvoeders.

Hoe kan morele opvoeding in de context van diversiteit vorm krijgen in opvoedondersteuning, onderwijs en in het pedagogisch partnerschap tussen ouders en school? Niet alleen beleidsmakers en instellingen maar ook ouders zelf hebben hier vragen over.

In deze vraag speelt nadrukkelijk de samenhang met het thema toegankelijkheid. Het gaat immers al gauw om de vraag welke ondersteuning ouders behoeven om hun pedagogische taak optimaal te kunnen vervullen. Professionals zijn vaak onvoldoende toegerust en de beschikbare interventies zijn nog niet toegesneden op opvoedkundige vragen in deze sfeer. Er is behoefte aan onderzoek dat bouwstenen oplevert voor opvoedondersteuning van ouders en deskundigheidsbevordering van professionals.

Ontwikkelonderzoek waarvan inventarisatie van casussen (via wijkteams, welzijnswerk en websites), van voorbeeldpraktijken (bijvoorbeeld. de ouderbijeenkomsten en ouder-kind gesprekken die vanuit diverse gemeenschappen worden opgezet) en focusgesprekken met sleutelfiguren, vrijwilligers, professionals en ouders onderdeel uitmaken.

De directie Integratie & Samenleving heeft het thema ouderbetrokkenheid op de agenda gezet en onderneemt in dat kader tal van activiteiten. Meer in het bijzonder gaat het hierbij om de ontwikkeling van een breed toepasbare methodiek voor ouderbetrokkenheid en voor het opzetten van oudernetwerken. Een dergelijke methodiek moet zijn gevoed vanuit bestaande ervaringen en pilotprojecten. We constateren dat sociaal ondernemers en moskeeën vanuit hun eigen achtergrond een nieuw aanbod ontwikkelen voor groepen die vanuit het reguliere aanbod niet bereikt worden. Denk in dit verband ook aan moeder- en vadercentra. Het lijkt van belang onderzoek te entameren waarin innovatieve projecten rond ouderbetrokkenheid in kaart worden gebracht en via 'methodiekarticulatie' worden ondersteund. Aan dit onderzoek zouden nadrukkelijk ook publieksgerichte activiteiten moeten worden toegevoegd, zoals opvoeddebatten, schoolestafettes en digitale expertise-uitwisseling.

Opbrengst: systematisch kennisoverzicht rond ouderbetrokkenheid van waaruit ondersteunende initiatieven kunnen worden ingezet in gemeenten, het onderwijs en de jeugdzorg.

Tot besluit

Bovenstaand programma biedt contouren op grond waarvan jaarlijkse werkprogramma's worden ontwikkeld. Daarbij zal ruimte blijven bestaan voor nieuwe onderwerpen, bijvoorbeeld op sociaal-cultureel terrein. Onder andere via het jaarlijkse jaarbericht zullen we aandacht vragen of onderwerpen die we in de loop van de werkzaamheden tegenkomen en die niet zo gemakkelijk te plaatsen zijn binnen de vier genoemde thema's. Een voorbeeld daarvan is de ondersteuning van lvb-jongeren (dat wil zeggen jongeren met een licht verstandelijke beperking) met een migratieachtergrond. In migrantengezinnen is dit veelal een onbekend of moeilijk te bespreken probleem. Deze lvb-jongeren ontwikkelen zich soms tot criminelen (jongens) of worden slachtoffer van loverboys (meisjes). Het is een kwetsbare groep die aandacht verdient.

Een ander relatief onontgonnen terrein is dat van de (geestelijke) gezondheid. Een slechte gezondheid en psychische problemen staan goed functioneren in de samenleving in de weg. Er zijn indicaties dat (jonge) migranten vaak kampen met gezondheidsproblemen. Er zijn interessante initiatieven rond sport en beweging, die navolging verdienen, maar er is tegelijk nog veel kennis nodig over activering en motivering van migranten. Ook ten aanzien oudere migranten is vaak onbekend welke zorg zij behoeven, hoe zij daar zelf in voorzien en hoe die zich verhoudt tot de reguliere zorg. Het zijn twee voorbeelden, er zijn er ongetwijfeld nog vele denkbaar.

Het beleid rond migratie, pluriformiteit en stabiliteit omvat in feite alle facetten van samenleven. In een democratische rechtsstaat is dat per definitie een pluriforme aangelegenheid, waarbij de maatschappelijke uitdaging voor iedere Nederlander is om daarin naar de eigen mogelijkheden optimaal te participeren.