

“Migranten integreren”, een twee jaar durend project van de Stadt Münster en de gemeente Enschede

Sinds uiterlijk juni 2003 is de integratie van migranten een erkend en gedefinieerd Europees thema. De topconferentie van Thessaloniki heeft ertoe geleid dat dit onderwerp als een taakstelling in Europees verband wordt gezien.

In deze context is in 2004 en 2005 in de Duitse stad Münster en de Nederlandse gemeente Enschede het project “Migranten integreren!” in het kader van het INTERREG IIIA-programma uitgevoerd. Dit project werd mogelijk gemaakt door de deelstaat Nordrhein-Westfalen en de EUREGIO. Doelstelling in beide steden was het optimaliseren en ontwikkelen van een gemeentelijke integratiemodel, rekening houdend met de verschillende nationaal bepaalde randvoorwaarden. Wetenschappers stelden in binationaal verband een indicatorenset samen, waarmee het succes van de integratie kan worden gemeten.

IN MÜNSTER

stond de integratie van zgn. “Spätaussiedlers” aan de hand van drie modules centraal: het thema wonen voor migranten, intensivering en uitbreiding van de netwerkactiviteiten en het opbouwen van het in dit kader passend loodsenwerk.

Wonen voor migranten

Na taalbeheersing is wonen de op één na belangrijkste integratie-indicator, dit aangezien trends tot ghettovorming het integratieproces belemmeren. Integratie verloopt het meest succesvol in niet gesegregeerde gebieden. Vanuit deze starthypothese werd de werkgemeenschap Xenia (naar het Griekse woord voor vreemdeling/de gast) – werkgemeenschap wonen voor migranten – opgericht. Hierbij betrokken waren politici uit de raden en het ambtelijk apparaat, de burgemeesters, welzijnsorganisaties, kerken, de migrantenraad, organisaties van “Spätaussiedlers”, de politie, de grote woningcorporaties, makelaars, particuliere verhuurders en huurdersorganisaties.

Inhoudelijk is gewerkt op drie inputniveaus:

1. Woningmarkt, segregatie en menging
2. Samenleving, stad, wijk en buurt
3. Migranten, hun wensen, hun hulpverleners, partners en verhuurders

Na een jaar kon de “Verklaring van Münster 2005” van de werkgemeenschap Xenia, die de basis vormt voor de integratie van nieuwkomende “Spätaussiedlers” in de stedelijke samenleving, met de grootst mogelijke consensus worden geratificeerd, onder meer door de burgemeester van Münster de heer Dr. Tillmann.

Uitbreiding van het netwerk

Op dit punt kon worden voortgebouwd op de basis van bestaande bestuurlijke en stedelijke structuren, zowel op praktijkniveau als op het niveau van de besluitvorming en planning. Van belang waren hierbij de blik naar Nederland en het aan de orde stellen van genderaspecten. Op grond van het uitgevoerde loodsenwerk (zie hieronder) voerde de route van het project duidelijk voorbij de grenzen van het professionele netwerk. Betrokken waren dan ook personen, groepen en organisaties uit het nieuwe sociale verband van de migranten, voor zover deze voor hun wensen en potenties van belang waren.

Het loodsenwerk

In 2004 vestigden zich ca. 210 “Spätaussiedlers” als nieuwkomer in Münster. Zij kregen het verzoek voor het eerste jaar van hun integratieproces een keuze te maken uit één van de volgende integratietrajecten, nl.

- een fijnmazige bindende integratievorm met de verplichting regelmatig gesprekken te voeren en sturing op basis van een contract,
- een in principe open en vrij aanbod in klassieke zin, waarbij een dagelijks spreekuur wordt aangeboden en feitelijk zelfsturing van het integratieverloop plaatsvindt.

Tegen alle verwachtingen in kozen zonder uitzondering alle migranten voor deelname aan de “fijnmazige” INTERREG-projectactiviteiten.

De nieuwe aanpak

Na de beginfase, waarin algemene gegevens zijn verzameld en een *vertrouwensbasis is gelegd* is voor iedere persoon een uitvoerige *potentieelanalyse* uitgevoerd. Daarbij zijn via een multiple-choice-vragenlijst van zeven pagina's in twee kolommen alle mogelijkheden onderzocht om in Münster actief te worden op het gebied van sport, opleiding, sociaal-maatschappelijke activiteiten en wetenschap. Centraal stond dus niet de vraag “Waar liggen uw tekortkomingen?” maar “Wat zou u in Münster graag willen doen?”

Daarbij kregen de nieuwkomers pas bij het gezamenlijk invullen van de vragenlijst duidelijkheid over de mogelijkheden en kansen, die deze stad hen bood. Voor velen van hen was het belangrijk dat zij hier konden toepassen wat zij aan sterke punten als bagage vanuit hun land van herkomst hadden meegebracht, maar waarover zij hier geen verwachtingen koesterden. Anderen kregen de kans om voor de eerste keer in hun leven iets te ontdekken en uit te proberen, wat tot nu toe altijd een wens of verlangen was geweest, maar nooit realiseerbaar was geweest.

Op grond hiervan is, in aanvulling op letterlijk alle elementen, die bijdroegen aan de ontwikkeling op het gebied van taal/opleiding/werk, voor iedere persoon een *persoonlijk integratiecontract* opgesteld. Vaste kenmerken hiervan waren een looptijd van twee jaar en regelmatig terugkerende gesprekken in een frequentie van tenminste éénmaal per twee weken. In praktijk bleek iedereen, tegen al onze verwachtingen in, tweemaal per week van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Naast de onderwerpen potentieel – taal/opleiding/werk stond in het integratiecontract het thema *wonen* centraal. *Doel was ieder gezin een eerste woning in een niet gesegregeerde wijk te bezorgen.*

Wanneer daarbij met de resultaten van de potentieelanalyse rekening werd gehouden, bleek vaak al snel welke wijken bij het zoeken naar een eerste woning als eerste in aanmerking kwamen. Dit waren de wijken met mogelijkheden om in sociaal opzicht aansluiting te vinden bij de eigen wensen en vaardigheden. Met steun van de integratieloods en de daarbij assisterende studente (beiden spreken Russisch) werd, nadat een woning was gevonden, intensief gewerkt aan het tot stand brengen van *sociale contacten in de wijk*, en wel met de nieuwe burens, de beschikbare infrastructuur, in de wijk als geheel en met name met de instanties, die tegemoet kunnen komen aan de specifieke interesses, vaardigheden en wensen van de nieuwkomer.

De individuele resultaten

Het is gelukt om *93% van de huishoudens een woning te geven in niet gesegregeerde wijken*. Erg nuttig hierbij was, behalve het resultaat van de genoemde potentieelanalyse, de steun van de actoren in het parallel werkende proces, de werkgemeenschap Xenia. Met name particuliere verhuurders, maar ook de grote woningcorporaties ondersteunden het loodsenwerk door het beschikbaar stellen van geschikte woonruimtes.

Na een kleine twee jaar mag worden gezegd dat *de participatie op de arbeidsmarkt van de aldus begeleide nieuwkomers met een factor 2,5 hoger* ligt ten opzichte van de groep van nieuwkomers zonder ondersteuning door het loodsenwerk, de vergelijkingsgroep. *De wens om terug te keren onder de deelnemers aan de loodsendgroep* was ten opzichte van de vergelijkingsgroep duidelijk geringer. De leden van de projectgroep bevinden zich *individueel gezien in een intensiever integratieproces* dan de leden van de vergelijkingsgroep. In de projectgroep is niemand alleen, allen nemen deel aan projecten, er zijn geen opvallende sociale problemen en bij de nieuwkomers is duidelijk sprake van een *positieve stemming*.

Bij dit alles moet ook nog worden opgemerkt dat het gemiddelde opleidingsniveau van de leden van de projectgroep bij aankomst in Münster lager was dan het opleidingsniveau in de parallelgroep. Eigenlijk was de verwachting dat de groep met het betere opleidingspeil ook meer succes zou hebben, hetgeen niet het geval bleek te zijn.

Begeleidend wetenschappelijk onderzoek

De wetenschappelijke begeleiding had deels een binationaal karakter door de samenwerking tussen de instituten voor politieke wetenschappen van de universiteiten van Münster (leiding: prof. Thränhardt) en Twente (leiding: prof. Snel), die integratie-indicatoren hebben uitgewerkt. Na het ontwerpen van een indicatorenset zijn de groepen samengesteld, waardoor aan de hand van de indicatoren gemeten kon worden. Deze zijn in het lopende project zoals beschreven toegepast en geïntegreerd.

Ontwikkelde set van indicatoren in het kader van het INTERREG-project “Migranten integreren!” van de Stadt Münster en de gemeente Enschede

Indicator	Dimensie van de integratie (volgens Esser)
1. Taalkennis	Culturatie
2. Kennis van de samenleving van het vestigingsland	
3. Participatie op de arbeidsmarkt / overige maatschappelijke activiteiten	Positionering
4. Economische zelfstandigheid	
5. Opleidingsniveau	
6. Niet gesegregeerde woonomgeving	Interactie
7. Lidmaatschap van verenigingen en organisaties	
8. Informeel contact met autochtonen	
9. Etnische achtergrond van de partner	
10. Zelfbeeld	
11. Onderschrijven van westerse waarden, normen en opvattingen	Identificatie

Daarnaast begeleidde het Institut für Geographie van de universiteit Münster het Xenia-proces (leiding: prof. Reuber). Dit instituut beschreef het proces als een fraai voorbeeld voor actieve betrokkenheid in een democratische samenleving. Op grond van het werk van Xenia is geconstateerd dat voor de situatie in Duitsland intensief onderzoek is gedaan naar en tegemoet is gekomen aan de behoeften van de nieuwkomers en hun hulpverleners. Daarentegen is kennelijk nog nooit aandacht besteed aan de acceptatie door en de noodzaak tot begeleiding van de wijken/buurtten/buren waar de nieuwkomer zich vestigt. In dit kader worden de specifieke resultaten van onderzoek van een urbaan of suburbaan stadsdeel zonder gesegregeerd karakter samengesteld. Duidelijk wordt dat ook de aard van een wijk een positief of negatief effect heeft op het succes van een individueel integratieproces, afhankelijk van persoonlijkheidsstructuur en potentieel.

IN ENSCHEDE

was het voor de eerste keer in Nederland mogelijk middelen van verschillende ministeries op gemeentelijk niveau te bundelen, waarmee werd gewaarborgd dat het integratiewerk voor een periode van twee jaar per nieuwkomer in de vorm van doorlopende individuele trajecten werd gegoten. De financiering van de met dit werk belaste opleidingsinstellingen werd gekoppeld aan het succes van de leerlingen.

Algemene uitgangspunten

Enschede is sociaal-economisch gezien een zwakke gemeente. Dit blijkt onder andere uit het lage gemiddelde inkomen van de burgers, de grote omvang van de arbeidsongeschiktheid, het hoge armoedepercentage, de lage participatiegraad van vrouwen en het lage gemiddelde opleidingsniveau. In het programma werk en inkomen van de Gemeente Enschede staan o.a. de volgende doelstellingen:

- de gemeente wil de arbeidsparticipatie in Enschede verhogen, via een traject van activering, scholing, werkervaring en arbeidsbemiddeling van Enschedese inwoners;
- de gemeente wil kwetsbare groepen een duwtje in de rug geven.

Met betrekking tot de integratie van nieuwkomers en (allochtone) inwoners van de gemeente Enschede betekent dit, dat deze mensen zo zelfstandig mogelijk in onze maatschappij moeten kunnen functioneren. Een voldoende beheersing van de Nederlandse taal is daarbij een zeer belangrijke voorwaarde. Daarmee wordt de noodzaak om een beroep op een uitkering te doen geminimaliseerd. De Gemeente Enschede is verantwoordelijk voor de uitvoering van dit proces, o.a. in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, de Wet Inburgering Nieuwkomers en de Regeling voor Oudkomers. In deze wetgeving is de regiefunctie van de uitvoering bij de gemeente neergelegd.

Bundeling beschikbare middelen

De gemeente Enschede had zich voorgenomen de activiteiten, die uitgevoerd worden in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), de regeling Oudkomers en de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) vanaf 1 januari 2004 te bundelen en uit te besteden aan een private marktpartij. Deze aanbesteding is echter gestaakt, omdat te weinig aanbieders offereerden.

Voor de uitvoering van deze integratietaak tijdens de jaren 2004 en 2005 heeft de Gemeente Enschede vervolgens deze trajecten ingekocht bij het ROC van Twente (voorheen ROC Oost-Nederland). De Gemeente Enschede streefde daarbij naar een transparant en eenduidig werkproces, waarbij er een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden in het integratieproces bestaat.

Met de bundeling van de middelen en de uitbesteding van taken aan één integratiebedrijf wenste de gemeente Enschede het volgende te bereiken:

één opdrachtnemer voert alle integratietrajecten uit voor de doelgroep nieuwkomers (met/zonder uitkering, de zogenaamde Winners).

Ook voor de andere doelgroepen werden dergelijke afspraken gemaakt, het betreft:

- a) personen met een uitkering en een educatieve achterstand,
- b) oudkomers, met opvoedingstaken,
- c) oudkomers zonder opvoedingstaken
- d) personen zonder uitkering en met een educatieve achterstand.

Globaal bestond de opdracht uit de volgende onderdelen:

1 het voeren van de algemene administratie en registratie van de deelnemers op de diverse geldstromen wordt door de opdrachtnemer verzorgd. Tevens verzorgt de opdrachtnemer het traject, nadat de gemeente (de afdeling T&I) het doelperspectief heeft vastgesteld, waarbij op verschillende momenten in het traject voorstellen aan de opdrachtgever worden gedaan over het verdere vervolg. Dit moet leiden tot een doorlopend traject voor de deelnemer naar zijn of haar doelperspectief. De opdrachtnemer mag bovengenoemde trajecten ook aanbieden in duale vorm, waarbij het integratietraject een onderdeel vormt van een breder traject gericht op werk/scholing.

2 de opdrachtnemer legt verantwoording af aan de opdrachtgever over de inzet van de geldstromen.

3 de resultaten, die de opdrachtnemer behaalt, worden o.a. getoetst aan afgesproken outputindicatoren. Landelijk zijn er echter nog geen cijfers voor benchmarking ontwikkeld. Het eerste jaar waarin de marktpartij en de gemeente hiermee werken, zullen gebruikt worden om deze aan te scherpen en eventueel bij te stellen.

Doelgroep

De omvang van de te bereiken deelnemers van de doelgroepen was een inschatting gebaseerd op ervaringscijfers en deels plaatselijke en landelijke gegevens.

Door het beleid van de landelijke regering om de instroom van nieuwkomers strikter te reguleren liep de instroom van deze groep deelnemers vanaf 2003 terug. Daarnaast is er in Enschede een aanzienlijke groep oudkomers.

De omvang van deze potentiële doelgroep kon bepaald worden op basis van I&O Research gegevens over de samenstelling van de Enschedese bevolking en de gegevens in de gemeentelijke administratie.

De uitvoering van de trajecten was gericht op twee doelperspectieven

A. sociale redzaamheid;

B. uitstroom richting scholing/werk.

Afhankelijk van deze doelperspectieven wordt een onderwijstraject voor de deelnemers vastgesteld. Omdat de doelperspectieven opgelegd worden bij mensen met zeer uiteenlopende startprofielen, variërend van zeer laag tot hoger, moet er een onderscheid gemaakt worden bij het te behalen uitstroomniveau. Als het gaat om allochtonen, die een taaltraject moeten volgen, is het criterium het landelijk gehanteerde NT2-niveau.

Outputcriteria

Samengevat werden de volgende outputcriteria in de overeenkomst met het ROC vastgelegd:

- 70% van de deelnemers behaalt het voor hen vastgelegde doelperspectief;
- mensen stijgen in een intensief traject in één jaar minimaal 1 niveau, m.u.v. de doelgroep met het startprofiel zeer laag;
- de financiële afrekening is gebaseerd op afgeleverde producten met deels een bonus malus principe.

Bereikte resultaten

De resultaten van twee jaar op deze manier werken zijn positief. In 2004 behaalde gemiddeld goed 60% van de deelnemers de vastgelegde outputcriteria, in 2005 lag dat percentage boven de 70%. Door een strenge controle op absentieïsme is voortijdige uitval uit het traject over de hele lijn teruggedrongen tot ongeveer 5%. Binnen deze 5% zit ook uitval wegens verhuizing, zwangerschap en het verkrijgen van werk. Uit onderzoek is ook gebleken, dat vooral nieuwkomers zeer gemotiveerd zijn in het volgen van het traject. Deze grote motivatie is waarschijnlijk de hoofdoorzaak van het lage uitvalpercentage bij nieuwkomers en niet de uitgevoerde controle op afwezigheid.

Door het afspreken van diverse productprijzen en het niet meer hanteren van een integrale kostprijs werd er met het ROC op onderdelen afgerekend. Daardoor betaalde de Gemeente Enschede alleen de daadwerkelijk gerealiseerde prestaties op de verschillende onderdelen. Door het instellen van een bonus malus systeem op een deel van de productie moet de gemeente hiervoor waarschijnlijk een bonus gaan uitbetalen aan het ROC. Concreet betekent dat de betreffende doelgroep voor meer dan 90% van de deelnemers de gestelde doelen heeft gehaald.

Het wetenschappelijke onderzoek

Het wetenschappelijk onderzoek o.a. uitgevoerd door de Universiteit van Twente in samenwerking met de universiteit van Munster onder leiding van professor Snel, bleek voor een goede analyse van de resultaten van de aanpak in Enschede te weinig onderzoekstijd te hebben. De onderzochte groep deelnemers had tijdens de projectduur slechts een deel van het te doorlopen traject afgerond. Daardoor kon het onderzoek geen uitspraken doen over de bereikte eindresultaten van de deelnemers. Men stelde tijdens het onderzoek vast, dat voor de deelnemer gemiddeld één taalnivaustijging per jaar haalbaar is tijdens een intensief taaltraject van een jaar. De rapportage van het ROC bevestigt dit eveneens. In een meerjarig traject is een eindniveau twee tot drie dus haalbaar. Alleen de laagopgeleiden en analfabeten zullen daarin niet slagen. De overheidsbekostiging van de nieuw in te voeren wetgeving voorziet in een trajectduur van ongeveer driekwart jaar. Daarmee kan het vereiste niveau van het nieuw in te voeren landelijke inburgeringsexamen van niveau 2 niet gehaald worden, uitgezonderd door de hoog opgeleiden. Of de deelnemer betaalt zelf de niet door het rijk vergoede kosten of de gemeente neemt deze last op zich. De huidige gemeentelijke doelstelling om allochtonen minimaal niveau drie te laten halen om een goede start op de arbeidsmarkt te realiseren wordt in elk geval voor de gemeente onbetaalbaar en zal daardoor losgelaten moeten worden. Wel is het gelukt om wetenschappelijk een meetlat te ontwikkelen (zie Wissenschaftliche Begleitforschung) waarmee de mate van integratie van een allochtoon aan de samenleving kan worden vastgesteld. Om deze meetlat goed te kunnen toepassen op de onderzoeksgroep, moet deze groep ook in 2006 nogmaals onderzocht worden. Verlenging van het wetenschappelijke deel van het project is daarvoor noodzakelijk.

Presentatie van de werkzaamheden: de congressen

In december 2005 werd het project afgesloten met een congres in Enschede. De interesse vanuit vooral Duitsland maar ook Nederland voor de bijeenkomst was groot. Het grootste deel van de dag werd besteed aan de verslagen van de wetenschappelijke onderzoeken. In een vorig congres te Munster was de aandacht vooral gericht op het praktische uitvoerende werk van de gemeenten.

In blik in de toekomst

De activiteiten worden in 2006 in het kader van een vervolgproject voortgezet. *In Münster* gaat het erom de prototypes in breed verband te implementeren. Het beschreven integratiemodel zal worden ingezet voor alle "Spätaussiedlers", die zich in Münster vestigen. Daarnaast zal worden nagegaan of het model bruikbaar is voor ander migrantengroepen en daarvoor wellicht op korte termijn kan worden toegepast.

In Enschede ligt de nadruk op de opbouw van een organisatie in een zich daar ontwikkelende vrije marktsituatie. Het zal daarbij gaan om het op afstemmen van de samenwerking op de diverse vastgelegde indicatoren. Tenslotte zal het netwerk op regionaal worden uitgebouwd.