

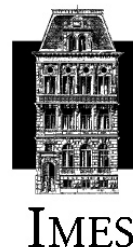
Van Alkmaar tot Zwolle

Linda Bos m.m.v Jean Tillie

Van Alkmaar tot Zwolle

*het thema integratie in de verkiezingsprogramma's
en collegeakkoorden in 30 steden*





auteur: Linda Bos (mmv Jean Tillie), IMES
coördinatie: Paul Brassé, FORUM
redactie: Marc Tinnemans en Will Tinnemans

ISBN 90-6734-581-4

© 2006 FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag vermenigvuldigd worden en/of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, dooe middel van druk, fotokopie, opname of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever en auteurs.

Inhoudsopgave

	Voorwoord	7
1.	Inleiding	9
2.	Methoden	15
2.1	Selectie van de programma's en dataverzameling	15
2.2	Respons	15
2.3	Onderzoeksinstrument	16
2.4	Analyse	17

Deel I Analyse van de verkiezingsprogramma's

3.	Aandacht voor de multiculturele samenleving in verkiezingsprogramma's	20
3.1	De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving	21
3.2	Aandacht voor idealen, problemen en oplossingen	24
3.3	Samenvatting	25
4.	Aandacht voor de verschillende thema's	27
4.1	Problemen	28
4.2	Strategieën	30
4.3	Samenvatting	34
5.	Inhoudelijke uitwerking van de beleidsstrategieën	35
5.1	Burgerschap	36
5.2	Onderwijs	39
5.3	Werkgelegenheid	42
5.4	Inburgering	44
5.5	Sociale cohesie	46
5.6	Overige thema's	49
5.7	Samenvatting	50
6.	Nadruk op het individu of de groep	52
6.1	Problemen: oorzaken op individueel en groepsniveau	53
6.2	Strategieën: Individueelgeoriënteerd en groepsgeoriënteerd beleid	54
6.3	Samenvatting	54

Deel 2 Analyse van de collegeakkoorden

7.	Aandacht voor de multiculturele samenleving in collegeakkoorden	58
7.1	De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving	59
7.2	Aandacht voor idealen, problemen en oplossingen	61
7.3	Samenvatting	63
8.	Aandacht voor de verschillende thema's	64
8.1	Gemiddelde aandacht voor de verschillende thema's	65
8.2	Verschillen tussen steden	66
8.3	Verschillen tussen coalities	67
8.4	Samenvatting	68
9.	Inhoudelijke uitwerking van de beleidsstrategieën	69
9.1	Burgerschap	70
9.2	Onderwijs	72
9.3	Werkgelegenheid	75
9.4	Inburgering	76
9.5	Sociale cohesie	78
9.6	Overige thema's	81
9.7	Samenvatting	82
10.	Nadruk op het individu of de groep	84
10.1	Problemen: oorzaken op individueel en groepsniveau	85
10.2	Strategieën: Individugeoriënteerd en groepsgeoriënteerd beleid	85
10.3	Samenvatting	86
11.	Conclusies	87
11.1	De verkiezingsprogramma's	88
11.2	De collegeakkoorden	89
11.3	Vergelijking tussen de verkiezingsprogramma's en de collegeakkoorden	91
	Literatuur	97
Appendix A:	Codeboek	98
Appendix B:	Thema's op het gebied van problemen en bijbehorende codes	102
Appendix C:	Thema's op het gebied van beleidsstrategieën en bijbehorende codes	104
Appendix D:	Tabellen	107

Voorwoord

Er zijn weinig politieke onderwerpen die de afgelopen jaren zo centraal hebben gestaan in het politieke en maatschappelijke debat als integratie. Een aanzienlijke stroom van (ondoordachte en doordachte) beleidsvoorstellen om de integratie van allochtone burgers te bevorderen, de multiculturele samenleving vorm te geven en de toegang tot Nederland te beperken, bereikte de Kamer en was onderwerp van vaak heftige berichtgeving en discussies in de media.

Hoe gaan lokale politieke partijen en bestuurders om deze onderwerpen? Wat is hun visie op integratie, en hoe denken zij daarmee samenhangende beleidsvraagstukken aan te pakken? Voeren zij stipt het landelijke beleid uit of geven zij er een eigen invulling aan?

In de aanloop naar de lokale verkiezingen van maart 2006 heeft het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES) in opdracht van FORUM de programma's van de partijen in de 30 grootste steden geanalyseerd op visies en beleidsvoorstellen betreffende integratie en de multiculturele samenleving. Na de verkiezingen zijn vervolgens ook de nieuwe collegeakkoorden van deze steden onderzocht. Voor het eerst is nu systematisch het integratiebeleid dat colleges van B&W tot uitvoering willen brengen, in kaart gebracht.

Deze publicatie bevat de uitkomsten en conclusies van de analyses en van de vergelijking tussen verkiezings- en collegeprogramma's. Daaruit blijkt onder andere dat het onderwerp integratie lokaal relatief weinig aandacht krijgt, nog het meest bij de linkse partijen. Van alle onderscheiden thema's komt sociale cohesie het vaakst voor in de programma's.

Dit rapport levert ook inzichten op over de verhouding tussen de idealen van partijen, hun probleemanalyse en de concrete beleidsvoorstellen. Tot slot biedt de publicatie indirect een inkijk in de lokale keukens, waar de collegeprogramma's werden bereid.

De letterlijke teksten van de verkiezings- en collegeprogramma's over integratie en de multiculturele samenleving zijn per stad en per thema te raadplegen op de website van FORUM: integratiewijzer.nl.

Met deze publicatie en website wil FORUM bijdragen aan een goed doordacht en effectief lokaal integratiebeleid dat alle stadsbewoners insluit, en aan een landelijk integratiebeleid dat de beleidservaringen van lokale bestuurders en de positieve of negatieve reacties die het gevoerde beleid bij burgers oproept, verdisconteert.

Sadik Harchaoui

Voorzitter Raad van Bestuur FORUM

1. Inleiding

Integratie speelt zich vooral af op lokaal niveau. Het is in de stad en in de stadsdelen waar mensen van verschillende afkomst elkaar ontmoeten, met elkaar naar school gaan, samen werken en samen hun vrije tijd beleven. Hoewel op landelijk niveau veel wordt gesproken over integratiebeleid, wordt de regierol in toenemende mate overgelaten aan de lokale overheid. De gemeentes zijn samen in toenemende mate verantwoordelijk voor een succesvolle landelijke multiculturele samenleving.

Het college van B&W vormt hierin de spil en is de regisseur. De gemeenteraad en de afzonderlijke fracties, met in hun kielzog bestuurders van lokale politieke partijen, beïnvloeden de invulling van de regierol. Daarmee hebben zij direct effect op het lokaal te voeren integratiebeleid en op de maatschappelijke verhoudingen tussen college, raad, partijen en burgers.

De gemeenteraadsverkiezingen zijn een belangrijk ijkpunt voor het beleid dat gevoerd wordt in de gemeente, ook ten aanzien van integratie. Vóór de verkiezingen nemen lokale politieke partijen een aanloop naar het integratiebeleid voor de komende jaren door hun visie op de multiculturele samenleving neer te leggen in verkiezingsprogramma's. Na de verkiezingen vormen deze programma's de basis voor de collegeakkoorden waarin het beleid van het nieuw geformeerde gemeentebestuur wordt uiteengezet. De verkiezingsprogramma's spelen dan ook niet alleen een prominente rol rond de verkiezingen, maar vormen ook – respectievelijk indirect en direct – de blauwdruk voor het gemeentelijk integratiebeleid. Bij het schrijven van deze programma's en het onderhandelen over de inhoud, buigt men zich over vragen als:

- Moeten we, in het licht van de relatief grote werkloosheid onder migranten, de komende jaren intensiever inzetten op een verbetering van hun sociaal-economische positie, zowel van migranten van de eerste als van de tweede generatie?
- Hoe gaan we om met interetnische spanningen, sociale veiligheid en mogelijke radicalisering van jongeren?
- Moet er ruimte op de lokale integratieagenda komen voor ontmoeting, dialoog en emancipatie?

In de ene gemeente en partij zal de nadruk komen te liggen op burgerschap, gelijke rechten en plichten of op het individu. Een andere gemeente of partij zal sociale cohesie, participatie of netwerken centraal stellen. Beide benaderingen zullen hun eigen invloed hebben op het discours en de beleidsrealiteit in de stad.

Naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 richten wij ons in dit onderzoek op de politieke documenten die zo'n belangrijke rol spelen in het lokale integratiebeleid. Onze centrale vraag is: *in hoeverre en op welke manier besteden lokale politieke actoren in hun verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden aandacht aan integratiebeleid en de multiculturele samenleving?*

Onder 'actoren' worden enerzijds de afzonderlijke lokale politieke partijen verstaan en anderzijds de politieke partijen die samenwerken in een stad en een coalitie vormen.

Centrale vragen zijn:

- Welke opvattingen hebben lokale politieke partijen en colleges over de multiculturele samenleving?
- Hoe kunnen die opvattingen geclassificeerd worden?
- Welke opvattingen over integratie reflecteren de verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden?
- Welke verschillen bestaan er tussen partijen, steden en coalities onderling?
- In hoeverre komen de opvattingen over integratie in de verkiezingsprogramma's overeen met die in de collegeakkoorden?

Om verschillen tussen de lokale partijen te bepalen, maken we – in navolging van Alfons Fermin (1997: 13) – een analytisch onderscheid tussen de idealen van een partij of gemeentebestuur over de multiculturele samenleving, de oorzaken van problemen op het gebied van integratie en de strategieën voor integratiebeleid. Op twee van die niveaus – problemen en beleidsstrategieën – bekijken we verschillen in inhoudelijke perspectieven aan de hand van negen thema's: burgerschap, onderwijs, werkgelegenheid, inburgering, sociale cohesie, discriminatie, veiligheid, emancipatie en 'andere thema's'.

1. Burgerschap

Burgerschap heeft in een democratie een integratieve functie, zelfs als burgerschap in radicale zin wordt opgevat: het opkomen voor de inrichting van de samenleving die sterk afwijkt van de gangbare democratische ordening maar waar de ordeningsprincipes van democratie, gelijkheid en vrijheid in acht worden genomen. Het burgerschap dient als basis van én perspectief voor een democratische samenleving. Rechten, participatie en normen en waarden spelen binnen dit thema een belangrijke rol.

Ten aanzien van de rechten die minderheden (dienen te) hebben, kan een onderscheid gemaakt worden tussen uniform en gedifferentieerd burgerschap (Fermin, 1997: 58-59). Uniform burgerschap gaat uit van de gelijkheid van burgers en een gelijke behandeling, terwijl gedifferentieerd burgerschap gericht is op collectieve rechten van gemeenschappen en het erkennen van het belang van deze gemeenschappen binnen de (lokale) samenleving. Zo menen sommige partijen dat het belangrijk is om zelforganisaties van alloctonen te stimuleren banden te onderhouden met koepelorganisaties, terwijl andere partijen hier minder of zelfs geen waarde aan hechten.

Ook de participatie van minderheden staat binnen dit thema centraal. De vraag is: wat wordt er van burgers verwacht, of nog specifiek: welke eisen worden aan burgers gesteld? Zijn burgers individueel verantwoordelijk voor hun participatie in de multiculturele samenleving of zijn burgers samen met de overheid verantwoordelijk?

Het laatste kenmerk van burgerschap binnen de multiculturele samenleving is het bestaan van of het tekort aan gedeelde normen en waarden. Dat kan gezien worden als een deel van de nationale identiteit. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling vat nationale identiteit op als 'het besef deel uit te maken van een volk of nationale

samenleving, van een gemeenschap met specifieke kenmerken. Dat besef is zo sterk dat het leidt tot identificatie met die gemeenschap' (RMO, 1999: 5). Hoe men de nationale identiteit definieert, is echter niet alleen een politiek-filosofische, maar ook een persoonlijke kwestie. Het spreken van de Nederlandse taal in het openbare domein lijkt een onbetwistbare eis. Ook het respect voor de wet en de Nederlandse democratie worden vaak genoemd. Vager is het bevorderen van gedeelde waarden en normen. Bovendien kan dat op meerdere manieren worden opgevat. Dienen allochtonen zich aan te passen aan de Nederlandse waarden en normen? Dan lijkt sprake van een etnisch-nationalistische visie op de nationale identiteit. Wanneer echter gepoogd wordt om te komen tot nieuwe waarden en normen in een diverse samenleving en uitgegaan wordt van een meer dynamische nationale identiteit, wordt aangesloten bij de burgerlijk-nationalistische visie, waarin instituties en wetten centraal staan.

2. Onderwijs

Onderwijs neemt een centrale plaats in binnen het integratiedebat omdat kinderen van diverse afkomst daar een start maken met hun leven in de multiculturele samenleving. Enerzijds wordt de discussie dan gericht op het signaleren en tegengaan van verschillende vormen van achterstand, zoals taal- en ontwikkelingsachterstanden, schooluitval en een gebrek aan ouderparticipatie. Anderzijds wordt met name het basisonderwijs gezien als leerschool voor het functioneren in de samenleving, in het samen leven. Het ontstaan van witte en zwarte scholen is in die optiek een probleem en daar worden oplossingen voor geboden. Ook stelt men voor les te geven in gedeelde waarden en maatschappijgeschiedenis of wil men juist programma's opzetten die zich richten op het kennis nemen van elkaars cultuur.

3. Werkgelegenheid

Ook het thema werkgelegenheid is een belangrijk onderdeel van de integratie van minderheden in de Nederlandse samenleving. De centrale vraag met betrekking tot problemen op het gebied van werkgelegenheid is: 'Dienen de verklarende factoren vooral te worden gezocht aan de aanbodzijde of aan de vraagzijde?' (Fermin, 1997: 48.) Tekortkomingen aan de aanbodzijde zijn voornamelijk competentieachterstanden van allochtonen, terwijl problemen aan de vraagzijde met name gevonden kunnen worden op het gebied van discriminatie. Strategieën kunnen op dezelfde manier in één van deze twee (of beide) richtingen gestuurd worden. De meer algemene integratie binnen de samenleving speelt hier echter ook een belangrijke rol. Oriëntatie op de eigen groep in plaats van op de Nederlandse samenleving kan een oorzaak zijn van achterstanden aan de aanbodzijde, maar kan ook een probleem opleveren door een tekort aan sociale netwerken die nuttig zijn bij het vinden van een arbeidsplaats.

4. Inburgering

Inburgering wordt hier in de enge zin van het woord opgevat. De nadruk wordt gelegd op taalachterstanden – en manieren om deze tegen te gaan – en het aanbieden van inburgeringscursussen. Het benadrukken van de Nederlandse taal en het aanbie-

den van cursussen op dit vlak aan nieuw- en oudkomers is een manier om de integratie op alle gebieden te bevorderen. Taal kan immers niet alleen worden gezien als uiting van etnisch nationalisme – allochtonen dienen zich in deze visie aan te passen aan de Nederlandse cultuur -, maar ook als een manier om langs burgerlijk-nationalistische weg te integreren in de Nederlandse samenleving. Participatie in de Nederlandse samenleving kan in deze visie nu eenmaal niet anders dan door zich de Nederlandse taal eigen te maken. Het is bovendien een min of meer stringente voorwaarde voor een betere sociaal-economische positie binnen de Nederlandse samenleving. Inburgeringscursussen zijn in tegenstelling tot taalcursussen wel meer gericht op de Nederlandse cultuur en geschiedenis. Het aanbieden van deze cursussen kan dan ook worden opgevat als een manier om meer aanpassing te bewerkstelligen in het domein van normen en waarden.

5. Sociale cohesie

‘Sociale cohesie’ is een lastig begrip. Het heeft betrekking op ‘het samenleven van individuen en groepen die in etnisch, cultureel en levensbeschouwelijk opzicht van elkaar verschillen’ (Fermin, 1997: 21). Fermin geeft ook aan dat sociaal-culturele verscheidenheid of homogeniteit hierin centraal staat.

Problemen op het gebied van samenleven doen zich voornamelijk voor met betrekking tot intolerantie jegens andersdenkenden, andersgelovigen, andersgeaarden. Die intolerantie kan vele oorzaken hebben. Een daarvan is het gebrek aan kennis van andere culturen. Maar ook sociale segregatie kan een oorzaak zijn. De vraag is: hoe moet met deze culturele diversiteit worden omgegaan? Men zou kunnen pleiten voor aanpassing aan de dominante cultuur, maar men kan zich ook wenden tot tolerantie als basis van een vreedzame samenleving. Dat kan een uiting zijn van onverschilligheid, maar ook van het uitdragen van positieve vrijheid: het recht op zelfverwerkelijking.

In termen van beleid kan men volgens Fermin twee visies onderscheiden: assimilatie en pluralisme. Binnen de assimilationistische benadering dienen allochtonen en autochtonen samen te leven binnen dezelfde instituties en structuren, terwijl de pluralistische benadering passief of actief instituties op cultureel gebied toestaat of bevordert. Uiteraard gaat het hier slechts om ideaaltypen. In het algemeen zullen ook algemene instituties of zal algemeen beleid worden aangepast om ruimte te geven aan een diverse samenleving.

Dit thema onderscheidt zich van het thema burgerschap doordat hier meer de nadruk wordt gelegd op de manier waarop individuen of groepen vreedzaam en intensiever kunnen samenleven in plaats van langs elkaar heen te leven. Binnen het thema burgerschap ligt de nadruk meer op het centraal stellen van individuele of collectieve rechten.

6. Discriminatie

Dit thema sluit aan bij het vorige, in zoverre dat ook hier de nadruk ligt op het samenleven van groepen van verschillende afkomst. Maar bij discriminatie staat de ontvangende samenleving (nog) centraler. De vraag is of er individuele of geïnsti-

tutionaliseerde vormen van uitsluiting en achterstelling plaatsvinden op basis van cultuur of afkomst en hoe daarmee om te gaan.

7. Veiligheid

In dit onderzoek vatten we veiligheid in enge zin op. We bekijken op welke manieren veiligheid wordt verbonden aan problemen en beleidsstrategieën die betrekking hebben op de multiculturele samenleving. Zijn radicale culturele uitingen van minderheidsgroeperingen in strijd met het Nederlandse strafrecht of met heersende opvattingen over het samenleven van individuen in een diverse samenleving?

8. Emancipatie

Het thema emancipatie binnen de multiculturele samenleving betreft de ontwikkeling van meisjes en vrouwen uit etnische minderheidsgroeperingen door het inhalen van achterstanden in het onderwijs en op het gebied van werkgelegenheid. Emancipatie gaat ook over de ruimte die meisjes en vrouwen hebben om hun levens naar eigen inzicht en voorkeur inhoud en vorm te geven.

9. Andere thema's

Hieronder scharen we onderwerpen die sporadisch voorkomen en die niet onder één van de andere thema's te plaatsen zijn, zoals 'zorg en hulpverlening', 'het onderhouden van contacten met de thuisbasis van migranten door het gemeentebestuur' en 'het al dan niet erkennen en/of faciliteren van verscheidene religies en culturen in het publieke domein'.

Per thema formuleren politieke partijen en gemeentebesturen problemen en stellen ze oplossingen voor in de vorm van beleid. Zo constateert men op het gebied van onderwijs problemen in de vorm van taalachterstanden van migrantenkinderen of het ontstaan van zwarte en witte scholen. Oplossingen kunnen worden gezocht in het opzetten van voorscholen en het maken van afspraken met scholen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Inzake sociale cohesie signaleren lokale politici bijvoorbeeld interetnische spanningen, maar ook segregatie op verschillende gebieden – sociaal, ruimtelijk en in het onderwijs. Ook hier worden oplossingen in de vorm van beleid voorgesteld. Zo maakt een aantal politieke partijen en colleges het propageren van dialoog tussen bevolkingsgroepen tot speerpunt, om zo de sociale segregatie tegen te gaan en begrip voor elkaar te kweken.

Een ander – conceptueel – onderscheid dat in dit onderzoek wordt gemaakt, is dat tussen individueel en groepsniveau. Zoals Fermin (1997: 74) stelt: 'Dit is een belangrijk onderscheid indien migranten als de eenheden worden gezien die opgenomen dienen te worden in de grotere eenheid van de Nederlandse samenleving.' Politici kunnen enerzijds minderheden als individu benaderen, waarop algemeen beleid van toepassing is (zogenaamd diversiteitsbeleid). Daartegenover staat een meer groepsgerichte visie of aanpak die minderheden benadert als groep voor wie specifiek of aangepast beleid wordt ontworpen (zogenaamd minderhedenbeleid).

Zowel de problemen als de geopperde beleidsstrategieën met betrekking tot integratie kunnen per thema worden opgesplitst naar individueel en groepsniveau. Het onderscheid is van belang omdat zo kan worden gekeken of de betekenis van etnische gemeenschappen in een diverse samenleving wordt erkend of dat de nadruk meer ligt op het individu.

Op het gebied van problemen onderscheiden we oorzaken op individueel en op groepsniveau. Wanneer oorzaken en problemen primair worden verbonden aan het collectief, betekent dat niet alleen dat de 'schuld' voor achterstanden of segregatie wordt toegeschreven aan minderheidsgroepen, ook de meerderheid wordt hier als groep aangewezen. De erkenning van het bestaan van verscheidene groeperingen in de samenleving staat hierin centraal. Zo wordt segregatie – op verschillende vlakken – gezien als een probleem met oorzaken op groepsniveau, omdat segregatie alleen kan bestaan wanneer men aanneemt dat er binnen een diverse samenleving verschillende gemeenschappen bestaan die (deels) geïsoleerd van elkaar leven. Bij het signaleren van individugebonden oorzaken gaat men er echter van uit dat problemen en oorzaken zich los van culturele, etnische of religieuze scheidslijnen voordoen.

Beleidsstrategieën kunnen ook gericht zijn op het individu of op de groep. Denk aan specifiek beleid voor bepaalde groepen of aanpassing van bestaand beleid. Individuegeoriënteerd beleid is eigenlijk synoniem met algemeen beleid: er worden geen aparte voorzieningen getroffen voor minderheden, zij worden geacht binnen de algemene kaders te passen.

In dit rapport zetten we in het volgende hoofdstuk allereerst de methoden uiteen. Vervolgens bestaat het rapport uit twee delen.

In het eerste deel staat de analyse van de verkiezingsprogramma's centraal, terwijl in het tweede deel de collegeakkoorden onder de loep worden genomen. Beide delen zijn op dezelfde manier opgezet. Allereerst bekijken we de mate van aandacht voor de multiculturele samenleving en bezien we in welke mate in de documenten aandacht bestaat voor idealen, problemen en beleidsstrategieën. Vervolgens wordt inhoudelijk ingegaan op de aandacht voor de verschillende thema's in de programma's. Daarna gaan we specifiek in op de inhoud van de thema's: welke onderwerpen scharen partijen en coalities onder de verschillende thema's en zijn er verschillen tussen partijen, steden en coalities onderling aan te wijzen? Tot slot wordt bekeken in welke mate politici de nadruk leggen op het individu of op de groep. Al deze hoofdstukken eindigen steeds met een puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste conclusies van dat hoofdstuk. In het tweede deel wordt bovendien in de tekst bekeken in hoeverre de gevonden resultaten in de collegeakkoorden overeenkomen met of verschillen van de analyse van de verkiezingsprogramma's in het eerste deel.

In het afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken uit de analyses van de verkiezingsprogramma's in het eerste deel en de collegeakkoorden in het tweede deel. Daartoe worden eerst conclusies getrokken uit en verklaringen gezocht voor de resultaten uit respectievelijk het eerste en het tweede deel. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan voor de vergelijking tussen de twee delen.

2. Methoden

2.1 Selectie van de programma's en dataverzameling

Voor het onderzoek hebben wij ons tot doel gesteld de verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden te analyseren van de steden die vallen onder het Grotestedenbeleid (de G31). Om de doelpopulatie beperkt te houden, is besloten alleen verkiezingsprogramma's te onderzoeken van partijen die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 meer dan 5% van de stemmen hebben behaald. Omdat Deventer niet deelnam aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, resteerden dertig steden.¹

Eén partij die aan de vorige verkiezingen wel deelnam, heeft besloten aan de verkiezingen van 2006 niet deel te nemen en enkele politieke partijen zijn gefuseerd. Als gevolg hiervan werd het totaal aantal te verzamelen verkiezingsprogramma's vastgesteld op 218. Deze programma's zijn in ons bezit gekomen door middel van het aanschrijven van partijen via e-mails en het bezoeken van de websites van de partijen. De einddatum van de dataverzameling werd vastgesteld op 10 februari 2006.

Het aantal te verzamelen collegeakkoorden is gelijk aan het aantal te onderzoeken steden; 30. De documenten zijn in ons bezit gekomen via de websites van de gemeentes.

2.2 Respons

Uiteindelijk zijn 205 van de 218 verkiezingsprogramma's in ons bezit gekomen, een respons van 94%. Eén partij heeft aangegeven niet te willen meewerken. Met de overige partijen is geen contact tot stand gekomen of het verkiezingsprogramma was niet op tijd gereed (voor dit onderzoek).

Van twintig steden zijn alle verkiezingsprogramma's verzameld. Van de overige tien steden missen we in zeven gevallen één programma en van de overige drie missen we twee documenten.

¹ Alkmaar, Almelo, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Den Bosch, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo, Zaanstad en Zwolle.

Tabel 2.1 Respons per partij

	Totaal aantal programma's	Aantal geanalyseerde programma's
GroenLinks	28	27
PvdA	30	30
SP	22	22
CDA	30	29
Leefbaar	15	12
ChristenUnie en CU/SGP	7	7
VVD	30	28
D66	14	14
Onafhankelijke lokale partijen	42	36
Totaal	218	205

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alleen van de afdelingen van PvdA, SP, ChristenUnie (al dan niet in lijstverbinding met de SGP) en D66 alle geselecteerde verkiezingsprogramma's zijn verzameld.

2.3 Onderzoeksinstrument

Om de documenten te coderen, zijn codes opgesteld die in verschillende categorieën zijn ondergebracht:

1. Uitgangspunten, idealen of langetermijndoelstellingen van integratie:
 - a. individu als basis;
 - b. groep als basis.
2. Perspectieven op oorzaken van gebrekkige integratie: probleemdefinities:
 - a. individugebonden oorzaken;
 - b. oorzaken verbonden met het groepslidmaatschap.
3. Politieke perspectieven op strategieën van integratie:
 - a. individugeoriënteerd beleid;
 - b. groepsgeoriënteerd beleid.

De categorieën en de oorspronkelijke codes zijn ontleend aan Fermin (1997). Tijdens de analyse zijn nieuwe codes toegevoegd wanneer de gevonden tekst niet bleek te passen binnen de oorspronkelijke codes van Fermin of de reeds nieuw geformeerde codes. Besloten is niet zuinig te zijn met het toevoegen van codes, omdat deze later nog samengevoegd kunnen worden. In appendix A zijn de verschillende codes terug te vinden.

2.4 Analyse

De verkiezingsprogramma's zijn geanalyseerd met behulp van het computerprogramma QDA Miner, een programma voor kwalitatieve inhoudsanalyse. De collegeakkoorden zijn vanwege het geringe aantal met de hand gecodeerd. Gekozen is voor de zin als analyse-eenheid. In elk programma zijn de zinnen die refereren aan de multiculturele samenleving gecodeerd aan de hand van het codeerschema. De gehele tekst in alle documenten is nagelopen om na te gaan wat de opinie van de partijen en coalities is over integratiebeleid en de multiculturele samenleving. Om preciezer te zijn: de aandacht is niet alleen gericht op bepaalde paragrafen die specifiek gewijd zijn aan deze onderwerpen. Ook in andere paragrafen en hoofdstukken is actief gezocht naar idealen, problemen en doelstellingen op het gebied van integratie.

De negen thema's zijn achteraf samengesteld door codes te scharen onder het thema waarop ze betrekking hebben. Als gevolg hiervan zijn dubbeltellingen ontstaan. Bepaalde codes zijn immers van belang voor meerdere thema's. Zo valt het tegengaan van discriminatie op school zowel onder het thema onderwijs als onder discriminatie. In Appendix B en C is een overzicht te vinden van de thema's en de codes die daarbij horen, voor respectievelijk de probleemdefinities en de beleidsstrategieën.

Om de tabellen te simplificeren, worden alleen de resultaten van de vier grote steden • Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – overal uitgewerkt. De overige steden worden geclusterd aan de hand van het percentage niet-westerse allochtonen op 1 januari 2005²:

- cluster 1: meer dan 14% allochtonen: Enschede, Leiden, Eindhoven, Zaanstad, Dordrecht, Arnhem, Lelystad, Schiedam;
- cluster 2: tussen 10 en 14% allochtonen: Breda, Hengelo, Venlo, Helmond, Alkmaar, Nijmegen, Haarlem, Almelo, Tilburg, Amersfoort;
- cluster 3: minder dan 10% allochtonen: Emmen, Sittard-Geleen, Heerlen, Maastricht, Zwolle, Groningen, Leeuwarden, Den Bosch.

De percentages waarop de groepen zijn ingedeeld, zijn zo gekozen dat de groepen ongeveer even groot zijn.

Bij de analyse van de collegeakkoorden zijn behalve de steden ook de coalities geclusterd, zodat drie groepen zijn ontstaan: linkse, centrumlinkse en brede coalities. Onder linkse coalities worden colleges verstaan die enkel bestaan uit partijen ter linkerzijde van het politieke spectrum (PvdA, GroenLinks, SP en de ChristenUnie). Centrumlinkse coalities zijn coalities waarin naast linkse partijen tevens het CDA of de ChristenUnie in lijstverbinding met de SGP zitting heeft, en aan brede coalities neemt naast linkse partijen de VVD deel en eventueel het CDA. Onafhankelijke lokale partijen zijn als neutraal beschouwd, omdat het lastig is deze te duiden op een links-rechtsschaal zonder voldoende kennis van deze partijen. De Leefbaar-partijen en D'66 nemen in geen van de 30 onderzochte steden deel aan het college. In tabel 2.2 wordt weergegeven welke coalities precies onder de verschillende clusters vallen.

² Bron: CBS

Tabel 2.2 Clustering van de verschillende coalities

Coalitiegroep	Coalities	Aantal
Links	Onafhankelijke lokale partij, PvdA, GroenLinks	2
	PvdA, SP, GroenLinks	1
	PvdA, SP, GroenLinks, ChristenUnie	1
	PvdA, GroenLinks	1
Centrumlinks	PvdA, CDA, GroenLinks	6
	PvdA, GroenLinks, CDA, ChristenUnie	2
	PvdA, CDA	2
	PvdA, CDA, SP	2
	PvdA, SP, CDA, GroenLinks,	1
	PvdA, CDA. Onafhankelijke lokale partij, GroenLinks	1
Breed	PvdA, VVD, CDA, GroenLinks	3
	PvdA, VVD, GroenLinks	2
	PvdA, VVD, CDA, ChristenUnie en CU/SGP	2
	PvdA, VVD, SP	2
	PvdA, CDA, VVD	1
	PvdA, VVD, CDA, GroenLinks, ChristenUnie	1

Deel 1

Analyse van de verkiezingsprogramma's

3. Aandacht voor de multiculturele samenleving in verkiezingsprogramma's

Van de 205 onderzochte verkiezingsprogramma's besteden er 194 aandacht aan de multiculturele samenleving. In 113 verkiezingsprogramma's is daaraan een aparte paragraaf of een apart hoofdstuk gewijd.

In elf programma's wordt geen aandacht besteed aan de multiculturele samenleving. Het betreft zes lokale onafhankelijke partijen, twee D66-afdelingen, twee Leefbaarpartijen en één CDA-afdeling. Het zijn partijen uit verschillende steden. Zowel in Sittard-Geleen als in Maastricht besteden twee partijen in hun verkiezingsprogramma geen aandacht aan de multiculturele samenleving.

3.1 De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving

De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving per verkiezingsprogramma kan op twee manieren worden uitgedrukt. Ten eerste kan gekeken worden naar het aantal zinnen dat per verkiezingsprogramma wordt gewijd aan de multiculturele samenleving. Gemiddeld zijn dat er 25; minimaal 0 en maximaal 132. Ten tweede is het mogelijk te bezien welk percentage van het totaal aantal woorden in het verkiezingsprogramma handelt over de multiculturele samenleving. Gemiddeld is dat 6%. Van de tekst in de verkiezingsprogramma's is 94% aan andere onderwerpen gewijd. Leefbaar Rotterdam besteedt – gemeten op beide manieren - de meeste aandacht aan integratie: 132 zinnen en 21% van haar verkiezingsprogramma.

3.1.1 Verschillen tussen partijen

Onderstaande tabel geeft de verschillen tussen partijen weer.

Tabel 3.1 De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving per partij

	Gemiddeld aantal zinnen per verkiezingsprogramma	Totaal aantal zinnen	Aantal partijen	Percentage van het totaal aantal woorden
Groen Links	45	1216	27	7,4
PvdA	36	1090	30	7,1
SP	33	718	22	5,9
CDA	23	636	28	4,8
ChristenUnie en Cu/SGP	19	131	7	4,3
VVD	18	533	29	4,5
Leefbaar	17	199	12	4,7
D66	16	222	14	3,8
Onafhankelijke lokale partijen	9	310	36	2,7

Uit deze tabel blijkt dat de partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum - GroenLinks, de PvdA en de SP - de meeste aandacht besteden aan de multiculturele samenleving, zowel qua gemiddeld aantal zinnen per programma als wat betreft het percentage van het totaal aantal woorden. De lokale onafhankelijke partijen zijn in beide gevallen de hekkensluiter: zij besteden de minste aandacht aan integratie.

3.1.2 Verschillen tussen steden

De tabel hiernaast toont de verschillen tussen de onderzochte steden.

Kijken we naar het totaal aantal zinnen dat besteed wordt aan de multiculturele samenleving, dan blijken de vier grote steden – Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht – de lijst aan te voeren. De lokale partijen in Utrecht besteden van de vier grote steden de minste aandacht aan multiculturele kwesties, zowel qua aantal zinnen als wat betreft het percentage van het totaal aantal woorden. De Rotterdamse partijen richten zich – gemeten op beide manieren – het meest op integratie. Van de overige steden vallen Schiedam en Arnhem op. De partijen in deze steden leggen relatief (voornamelijk wat betreft het percentage woorden besteed aan het onderwerp) veel nadruk op de multiculturele samenleving. Dat zou kunnen samenhangen met het hoge percentage allochtonen van niet-westerse afkomst in deze steden.

Om na te gaan of dat zo is, is bekeken in hoeverre het totaal aantal zinnen dat besteed wordt aan de multiculturele samenleving en het percentage van het totaal aantal woorden, samenhangt met enerzijds het aantal inwoners van de stad en anderzijds het percentage allochtonen van niet-westerse afkomst. Uit deze analyse kan worden opgemaakt dat met name de mate van aandacht voor integratie in de verkiezingsprogramma's gemeten naar het aantal zinnen samenhangt met beide objectieve indicatoren. De samenhang tussen het percentage van het totaal aantal woorden en beide indicatoren is zwakker. Toch kan gezegd worden: hoe groter de stad en hoe meer niet-westerse allochtonen er wonen, hoe meer partijen in hun programma's aandacht besteden aan de multiculturele samenleving.³

Hoewel de samenhang redelijk sterk is, moet hierbij worden aangetekend dat er wel degelijk uitzonderingen op de regel zijn. De partijen in Lelystad leggen in hun verkiezingsprogramma's bijvoorbeeld weinig nadruk op integratie, terwijl hier relatief veel niet-westerse allochtonen wonen (17,3%). Een stad als Heerlen, waar slechts 7% niet-westerse allochtonen woont, staat daarentegen veel hoger in de rangorde.

³ De correlatiecoëfficiënten zijn te vinden in tabel A1. in Appendix D.

Tabel 3.2 De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving per stad

	Gemiddeld aantal zinnen per verkiezings- programma	Totaal aantal zinnen	Aantal onderzochte partijen	Percentage van het totaal aantal woorden	Percentage niet-westerse allochtonen op 1 januari 2005
Rotterdam	62	370	6	11,9	35,1
Amsterdam	58	403	7	9,2	34,2
Den Haag	49	392	8	7,2	31,8
Utrecht	38	266	7	5,1	20,7
Haarlem	37	221	6	6,6	12,6
Nijmegen	37	221	6	6,1	12,1
Tilburg	30	212	7	5,4	13,2
Zaanstad	30	179	6	5,7	15
Arnhem	28	226	8	7,3	16,9
Breda	27	215	8	3,4	10,1
Leiden	26	180	7	5,3	14,2
Schiedam	26	182	7	7,8	22,9
Dordrecht	25	198	8	6,0	16,5
Eindhoven	25	148	6	4,4	14,6
Hengelo	24	145	6	5,0	10,4
Venlo	23	115	5	5,3	10,6
Amersfoort	20	161	8	5,5	13,4
Enschede	20	117	6	3,6	14
Alkmaar	19	130	7	3,6	12
Heerlen	19	96	5	4,2	7
Leeuwarden	18	140	8	3,7	9
Zwolle	17	136	8	3,5	8,4
Den Bosch	16	127	8	5,7	9,9
Groningen	15	120	8	3,1	9
Emmen	11	42	4	3,0	3,7
Helmond	11	64	6	5,0	11,2
Lelystad	10	80	8	2,5	17,3
Sittard -Geleen	10	67	7	2,7	5,6
Almelo	9	52	6	3,9	13,1
Maastricht	6	50	8	2,0	7,2

3.2 Aandacht voor idealen, problemen en oplossingen

In de verkiezingsprogramma's is in de tekst die is gewijd aan de multiculturele samenleving, een (conceptueel) onderscheid gemaakt naar drie niveaus:

- uitgangspunten, idealen of langetermijndoelstellingen van integratie;
- perspectieven op de oorzaken van gebrekkige integratie: probleemdefinities;
- politieke perspectieven op strategieën van integratie.

Gemiddeld besteden partijen verreweg de meeste aandacht aan beleidsstrategieën (85,9%), daarna aan problemen die men signaleert (11,6%) en de minste aandacht wordt besteed aan idealen die men vooropstelt (2,5%).

Tabel 3.3 Aandacht voor idealen, problemen en strategieën: verschillen tussen partijen in percentages

	Idealen	Problemen	Strategieën	Totaal aantal zinnen (100%)
GroenLinks	3	14	83	1216
PvdA	2	10	88	1090
SP	2	20	78	718
CDA	5	8	88	636
ChristenUnie en CU/SGP	4	4	92	131
VVD	4	5	91	533
Leefbaar	2	21	77	199
D66	0	8	91	222
Onafhankelijke lokale partijen	0	4	96	310

Uit bovenstaande tabel blijken de verschillen tussen de partijen in aandacht voor idealen klein te zijn. Wat betreft de tekst die in de verkiezingsprogramma's wordt besteed aan de problemen van de multiculturele samenleving, valt op dat met name de Leefbaar-partijen en de SP-afdelingen er meer ruimte voor vrijmaken. De ChristenUnie en ChristenUnie/SGP-afdelingen, de VVD-afdelingen en de onafhankelijke lokale partijen besteden er juist relatief weinig aandacht aan. Het algehele beeld blijft echter dat voor beleidsstrategieën de meeste pagina's worden ingeruimd.

Tabel 3.4 Aandacht voor idealen, problemen en strategieën: verschillen tussen steden in percentages

	Idealen	Problemen	Strategieën	Totaal aantal zinnen (100%)
Amsterdam	1	16	82	403
Rotterdam	2	17	81	370
Den Haag	4	15	81	392
Utrecht	0	12	88	266
> 14% allochtonen	4	9	88	1310
10 - 14% allochtonen	2	12	86	1536
<10% allochtonen	2	9	89	778

Het valt op dat Haagse lokale partijen en partijen in steden met relatief veel allochtonen meer aandacht besteden aan idealen. De verschillen zijn echter klein. De grote steden – met uitzondering van Utrecht – besteden bovendien meer dan gemiddeld aandacht aan probleemdefinities van integratie.

In de steden die in bovenstaande tabel zijn geclusterd, vallen enkele observaties op. Zo besteden partijen in Groningen (9%), Helmond (8%) en Zaanstad (7%) relatief veel aandacht aan idealen. Partijen in Breda (21%) en Heerlen (18%) leggen relatief veel nadruk op problemen van integratie.

3.3 Samenvatting

- Over het algemeen besteden lokale partijen aan de linkerkzijde van het politieke spectrum en lokale partijen die gevestigd zijn in grote steden of in steden met relatief veel allochtonen in hun verkiezingsprogramma's meer aandacht aan de multiculturele samenleving. Toch is de aandacht voor integratiekwesties laag in vergelijking met de aandacht voor andere thema's; gemiddeld 6% van de tekst in de verkiezingsprogramma's wordt gewijd aan integratiethema's.
- Hoe groter de stad en hoe hoger het percentage niet-westerse allochtonen, hoe meer aandacht voor de multiculturele samenleving.
- Partijen leggen in hun programma's voornamelijk de nadruk op strategieën met betrekking tot integratiebeleid. De idealen die men vooropstelt en de probleemanalyse die hieraan voorafgaat, worden minder aan de orde gesteld. De SP-afdelingen, de Leefbaar-partijen en de lokale partijen in drie van de vier grote steden vormen hierop een uitzondering; zij problematiseren de multiculturele samenleving meer dan andere partijen.

In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de inhoud van de problemen en de strategieën die partijen zien en voorstellen. De idealen die men propageert blijven, vanwege het geringe aandeel in de totale tekst, buiten beschouwing.

4. Aandacht voor de verschillende thema's

Om de inhoudelijke nadruk in de verkiezingsprogramma's te duiden, zijn de verscheidene problemen die partijen signaleren en de oplossingen die ze voorstellen op het gebied van integratie opgedeeld in negen thema's. De thema's zijn reeds theoretisch uiteengezet in de inleiding van dit rapport. Daarbij moet worden aangetekend dat één onderwerp soms onder meerdere thema's te plaatsen is, met dubbeltellingen als gevolg. Zo wordt bijvoorbeeld beleid dat gericht is op het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt zowel onder 'Werkgelegenheid' als onder 'Discriminatie' geschaard. In dit hoofdstuk gaan we in op de mate van aandacht voor de verschillende thema's op het gebied van probleemsignalering en op het opperen van beleidsstrategieën. Ook komen de verschillen tussen partijen en steden onderling aan bod.

4.1 Problemen

In het vorige hoofdstuk bleek dat van de tekst in de verkiezingsprogramma's die gaat over de multiculturele samenleving iets minder dan 12% is gewijd aan de signalering van problemen. In tabel 4.1 wordt meer duidelijkheid verschaft over de inhoud van die teksten. Daarin wordt aangegeven hoeveel procent van het totaal aantal zinnen dat gewijd is aan de multiculturele problematiek te categoriseren valt onder de verschillende thema's.

Tabel 4.1 Aandacht voor verschillende soorten problemen

Thema's	Aantal zinnen	Percentage
Sociale cohesie	252	37
Onderwijs	139	20
Werkgelegenheid	90	13
Discriminatie	64	9
Veiligheid	45	7
Andere thema's	40	6
Emancipatie	26	4
Inburgering	15	2
Burgerschap	11	2
Totaal	682	100

Uit de analyse van de verkiezingsprogramma's blijkt dat partijen in de dertig grote steden zich veruit het meest zorgen maken over de sociale cohesie binnen de multiculturele stedelijke samenleving. Het bestaan van interetnische spanningen en de toenemende onverdraagzaamheid tussen bevolkingsgroepen wordt als een belangrijk probleem ervaren. Ook de objectieve segregatie tussen deze bevolkingsgroepen – op het gebied van werk, in het onderwijs, maar ook het ontstaan van witte en zwarte wijken – wordt gesignaleerd door partijen en als negatief ervaren.

Op de tweede plaats wordt aandacht geschonken aan problemen op het gebied van onderwijs: taal- en ontwikkelingsachterstanden en het ontstaan van witte en zwarte scholen vormen een prominente zorg binnen de lokale politiek. Ook de achterstanden op het gebied van werkgelegenheid en de discriminatie van allochtonen op de arbeidsmarkt vormen belangrijke kwesties.

De lokale politieke partijen lijken zich niet erg ongerust te maken over problemen op het gebied van burgerschap, inburgering en emancipatie. Veiligheidsproblematiek en discriminatie krijgen relatief evenmin veel aandacht.

4.1.1 Verschillen tussen partijen

Tabel 4.2 Aandacht voor verschillende soorten problemen: verschillen tussen partijen in percentages⁴

	GroenLinks	PvdA	SP	CDA	VVD	Leefbaar	D66
Sociale cohesie	40	27	49	33	24	11	60
Onderwijs	14	17	25	31	24	28	10
Werkgelegenheid	11	18	8	15	24	20	15
Discriminatie	11	9	9	9	9	0	5
Veiligheid	7	9	4	4	12	13	0
Andere thema's	7	13	2	0	0	9	0
Emancipatie	5	5	1	4	6	9	5
Burgerschap	4	0	0	0	0	9	0
Inburgering	2	3	1	5	0	2	5
N (100%)	197	126	186	55	33	46	20

In bovenstaande tabel wordt per partij aangegeven wat de mate van aandacht is voor de verschillende thema's in de signalering van problemen van de multiculturele samenleving. De meeste partijen – met uitzondering van de Leefbaar-partijen – richten zich vooral op kwesties die spelen op het gebied van sociale cohesie. Toch bestaan er wel verschillen in de mate waarin problemen op dit gebied van belang geacht worden. Met name de Socialistische Partij en D66 achten deze kwesties van het grootste belang: ongeveer de helft van de tekst die zij wijden aan problemen binnen de multiculturele samenleving wordt besteed aan de verwijdering tussen bevolkingsgroepen.

Zoals we in de vorige tabel hebben gezien, worden problemen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid tevens veel gesignaleerd. We zien hier echter verschillen tussen partijen. GroenLinks, de SP, het CDA en de Leefbaar-partijen besteden meer aandacht aan onderwijsproblematiek, terwijl de PvdA en D66 kwesties op het gebied van werkgelegenheid iets meer aan de orde stellen. De VVD-afdelingen achten de problemen op het gebied van deze twee thema's even belangrijk.

Wat betreft de overige thema's valt op dat alleen de lokale Leefbaar-partijen en de GroenLinks-afdelingen zich zorgen maken om problemen rond burgerschap. Met betrekking tot inburgering en emancipatie van allochtonen constateren alle partijen niet expliciet veel problemen. Discriminatie wordt alleen door de Leefbaar-partijen niet als probleem ervaren. Dat geldt met betrekking tot veiligheid voor D66. De VVD-afdelingen en de Leefbaar-partijen zien ten aanzien van veiligheid juist meer knelpunten dan andere partijen.

⁴ Alleen de partijen die 20 of meer zinnen besteden aan problemen binnen de multiculturele samenleving zijn in deze tabel en de daaropvolgende analyse opgenomen, met als gevolg dat de ChristenUnie- en ChristenUnie/SGP-afdelingen en de onafhankelijke lokale partijen zijn verwijderd uit deze tabel.

4.1.2 Verschillen tussen steden

Tabel 4.3 Aandacht voor verschillende soorten problemen: verschillen tussen steden in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 14% allochtonen	10 - 14% allochtonen	<10% allochtonen
Sociale cohesie	52	18	48	26	37	36	38
Onderwijs	19	24	17	24	14	26	13
Werkgelegenheid	6	10	11	11	20	12	18
Discriminatie	6	6	2	11	11	11	14
Veiligheid	9	10	14	5	7	5	0
Andere thema's	1	12	0	18	2	5	12
Emancipatie	3	12	5	3	3	3	3
Burgerschap	0	3	0	0	5	0	3
Inburgering	3	4	3	3	1	3	0
N (100%)	77	67	64	38	135	224	77

In drie van de vier grote steden en in alle drie de clusters ziet men de meeste problemen met betrekking tot de sociale cohesie binnen de multiculturele samenleving. In Rotterdam besteedt men echter meer aandacht aan problemen op het gebied van onderwijs. Partijen in de overige drie grote steden plaatsen deze problemen op de tweede plaats. In alle vier de grote steden plaatsen de partijen werkgelegenheid op de derde plaats. Dit in tegenstelling tot twee van de drie geformeerde clusters; steden met het laagste en steden met het hoogste percentage allochtonen (met uitzondering van de G4) geven juist meer aandacht aan werkgelegenheid.

Wat betreft de andere thema's valt op dat partijen in Utrecht relatief veel aandacht aan de discriminatieproblematiek besteden. In deze stad wordt wel het minst gewezen op veiligheidskwesties. Ook valt op dat de partijen in Rotterdam relatief veel problemen zien op het gebied van emancipatie.

4.2 Strategieën

In het eerste hoofdstuk is gebleken dat de meeste zinnen in de verkiezingsprogramma's die betrekking hebben op de multiculturele samenleving, gaan over beleidsstrategieën. Daarin wordt aangegeven welk integratiebeleid lokale politieke partijen voor ogen hebben voor de komende jaren. In onderstaande tabel wordt uiteengezet wat de aandacht voor de verschillende thema's is met betrekking tot dit beleid. Met andere woorden: wat hebben de partijen inhoudelijk voor ogen?

Tabel 4.4 Aandacht voor verschillende soorten strategieën

Thema's	Totaal aantal zinnen	Percentage
Sociale cohesie	1735	34
Onderwijs	874	17
Burgerschap	787	15
Inburgering	515	10
Werkgelegenheid	407	8
Discriminatie	304	6
Andere thema's	203	4
Emancipatie	150	3
Veiligheid	112	2
N	5087	100

Uit deze tabel blijkt dat lokale partijen ook op het gebied van strategieën prioriteit geven aan het bevorderen van de sociale cohesie. Dat sluit aan bij de analyse die partijen hebben gemaakt van de belangrijkste problemen in de steden. Wederom wordt onderwijs hierna het meest van belang geacht. Echter, in plaats van werkgelegenheid staat nu burgerschap op de derde plaats. Hoewel partijen op dit gebied weinig problemen ontwaren, achten ze het wel van belang meer aandacht te geven aan beleid op het gebied van burgerschap.

Het bevorderen van de inburgering van allochtonen wordt bovendien ook hoger op het prioriteitenlijstje geplaatst dan het bevorderen van werkgelegenheid onder allochtonen. De overige thema's worden van weinig belang geacht.

4.2.1 Verschillen tussen partijen

Tabel 4.5 Aandacht voor verschillende soorten strategieën: verschillen tussen partijen in percentages

	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	CU en CU/SGP	VVD	D66	Leefbaar	Onafh. lok. part.
Sociale cohesie	32	36	43	30	47	26	37	21	41
Onderwijs	14	18	26	13	12	16	18	22	13
Burgerschap	13	13	8	23	16	24	14	28	11
Inburgering	12	8	6	13	9	15	6	9	8
Werkgelegenheid	12	9	8	6	4	7	4	4	5
Discriminatie	7	7	4	4	5	4	9	4	11
Andere thema's	5	3	2	7	5	0	3	8	7
Emancipatie	4	3	3	2	0	3	3	2	2
Veiligheid	1	3	1	2	2	4	6	4	3
N (100%)	1195	1090	724	623	128	570	234	196	327

Ook nu kan naar verschillen tussen partijen worden gekeken. Het valt op dat alle partijen de meeste nadruk leggen op beleid inzake het bevorderen van de sociale cohesie in de stad, met uitzondering van de Leefbaar-partijen. Die wijden meer zinnen aan het propageren van burgerschap. De afdelingen van de drie linkse partijen, D66, de Leefbaar-partijen en de lokale onafhankelijke partijen leggen hierna de meeste nadruk op strategieën met betrekking tot onderwijs, terwijl CDA-, VVD- en ChristenUnie-afdelingen meer plannen uiteenzetten ten aanzien van burgerschap. GroenLinks besteedt van alle partijen de meeste aandacht aan werkgelegenheid en emancipatie. Inburgeringsbeleid wordt het meest opgepakt door de lokale afdelingen van de VVD, het CDA en wederom GroenLinks. Het bestrijden van discriminatie wordt het meest onder de aandacht gebracht door de onafhankelijke lokale partijen en D66. Als gekeken wordt naar de prioriteitenlijstjes per partij, valt op dat GroenLinks aan vijf verschillende thema's veel gewicht toekent: burgerschap, onderwijs, werkgelegenheid, inburgering en het bevorderen van sociale cohesie. De lokale ChristenUnie-partijen (al dan niet in lijstverbinding met de SGP), de PvdA- en D66-afdelingen en de Leefbaar-partijen beperken zich tot de algemene top-drie van alle partijen: sociale cohesie, burgerschap en onderwijs. De SP-afdelingen beperken hun agenda nog sterker: alleen onderwijs en sociale cohesie maken zij tot hun speerpunten. Het CDA en de VVD spreiden de prioriteiten meer; de afdelingen van deze partijen sluiten zich aan bij de prioriteiten van GroenLinks, maar zij leggen minder nadruk op het werkgelegenheidsbeleid. De onafhankelijke partijen voegen aan de top-drie het bestrijden van discriminatie toe.

4.2.2 Verschillen tussen steden

Tabel 4.6 Aandacht voor verschillende soorten strategieën: verschillen tussen steden in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Cluster 1: > 14% allochtonen	Cluster 2: 10 - 14% allochtonen	Cluster 3: <10% allochtonen
Sociale cohesie	25	15	25	32	36	39	40
Onderwijs	22	17	18	18	15	17	17
Burgerschap	17	30	18	10	15	14	13
Inburgering	10	9	9	11	11	9	10
Werkgelegenheid	4	9	9	11	9	7	7
Discriminatie	9	9	5	4	7	4	7
Andere thema's	3	3	5	8	4	4	4
Emancipatie	4	4	7	3	2	3	2
Veiligheid	7	4	3	3	1	2	0
N (100%)	381	362	382	276	1374	1543	769

Uit bovenstaande tabel blijkt dat Rotterdam wederom een uitzondering vormt: partijen in alle steden achten beleid op het gebied van sociale cohesie het meest van belang, alleen in Rotterdam heeft het bevorderen van burgerschap een grotere prioriteit. De top-drie in Rotterdam is dan ook precies het tegenovergestelde van het landelijke beeld: eerst burgerschap, dan onderwijs en als sluitstuk sociale cohesie. Van de grote steden volgt alleen Amsterdam het landelijke beeld. In Den Haag hechten de partijen aan onderwijs en burgerschap evenveel waarde en in Utrecht staan twee andere thema's – werkgelegenheid en inburgering – op een gedeelde derde plaats. De steden in het tweede en derde cluster hebben dezelfde prioriteitenlijst als Amsterdam – en dus ook als het landelijk gemiddelde – en de steden in het eerste cluster sluiten zich aan bij Den Haag.

Wat opvalt is dat Amsterdam van alle steden het minst de nadruk legt op werkgelegenheidsbeleid, maar juist meer aandacht geeft aan veiligheid. De Haagse lokale partijen besteden relatief de meeste aandacht aan emancipatie.

4.3 Samenvatting

- Over het algemeen worden de meeste problemen binnen de multiculturele samenleving gesignaleerd op het gebied van sociale cohesie, onderwijs en in mindere mate werkgelegenheid. De prominente aandacht voor kwesties met betrekking tot de sociale cohesie is te vinden bij alle partijen, met uitzondering van de Leefbaar-partijen en de lokale partijen in Rotterdam. Deze besteden meer aandacht aan onderwijsproblematiek.
- Beleidsstrategieën gericht op integratie worden voornamelijk geformuleerd ten aanzien van het bevorderen van de sociale cohesie, het verbeteren van het onderwijs en het propageren van burgerschap. Wederom vormen de Leefbaar-partijen en de lokale partijen in Rotterdam de grootste uitzondering; deze partijen geven prioriteit aan beleid op het gebied van burgerschap, waarna onderwijs en sociale cohesie volgen. Toch zijn er meer partijen die afwijken van de algehele lijn: CDA-, VVD- en CU- en CU/SGP-afdelingen besteden meer aandacht aan burgerschap dan aan onderwijs.
- Zowel op het niveau van probleemdefinities als op het niveau van beleidsstrategieën wordt weinig aandacht geschonken aan thema's als discriminatie, veiligheid en emancipatie.
- Als we de aandacht voor de thema's op het niveau van de probleemsigalering vergelijken met de thema's op het niveau van de beleidsstrategieën, valt ten eerste op dat problemen op het gebied van sociale cohesie en onderwijs en strategieën ten aanzien van deze thema's beide veel aandacht krijgen. Het lijkt duidelijk dat lokale partijen deze onderwerpen prioriteit geven: er worden niet alleen problemen gesignaleerd, maar men doet tevens een poging deze tegen te gaan. Er zijn echter ook discrepanties te vinden tussen beide niveaus: hoewel partijen weinig problemen zien op het gebied van burgerschap, stellen zij hier wel veel beleid voor. Met betrekking tot werkgelegenheid zien we het tegenovergestelde: partijen signaleren wel problemen, maar achten het minder noodzakelijk hier beleid voor in te zetten. Ook binnen partijen en binnen steden zijn verschuivingen waar te nemen. Zo zien de afdelingen van GroenLinks weinig problemen met betrekking tot de inburgering van allochtonen, maar maken zij er wel redelijk veel beleid op. De steden in cluster 3 (<10% allochtonen) signaleren veel discriminatie, maar achten het minder van belang hier doelen voor te stellen.

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de inhoudelijke uitwerking van de beleidsstrategieën. Zo wordt duidelijk welke onderwerpen binnen de verschillende thema's als belangrijkste worden gezien.

5. Inhoudelijke uitwerking van de beleidsstrategieën

In het vorige hoofdstuk zijn we dieper ingegaan op de verschillende beleidsthema's van lokale politieke partijen. Niet elk thema heeft voor elke partij dezelfde inhoud. Onder het thema burgerschap wordt het propageren van gedeeld burgerschap verstaan, maar ook bijvoorbeeld het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid van burgers. Beide doelstellingen leiden tot een verschillend discours. Hieronder splitsen we de meest voorkomende thema's uit naar de belangrijkste onderwerpen die eronder vallen. Bovendien duiden we voor de meest voorkomende thema's de verschillen tussen partijen en tussen de vier grote steden onderling.

5.1 Burgerschap

Beleed inzake het bevorderen van burgerschap gaat het meest over:

1. actief en gedeeld burgerschap, sociale cohesie en gedeelde verantwoordelijkheid (31%);
2. het bevorderen van gedeelde waarden (16%);
3. het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid (ook met betrekking tot inburgering) (13%);
4. het benadrukken van het primaat van de Nederlandse rechtsstaat dan wel het bevorderen van de kennis hierover (8%);
5. het eisen stellen aan zelforganisaties voor subsidies (7%).

Met betrekking tot de eerste vorm van beleid gericht op burgerschap, stellen lokale partijen zich ten doel burgers samen – maar ook samen met de gemeente - verantwoordelijk te laten zijn voor burgerschap en integratie. Vaak wordt deze visie vertaald in de term ‘meedoen en erbij horen’ en ‘integratie moet van twee kanten komen’. Dat geeft aan dat autochtonen en allochtonen *samen* aan hun stad moeten werken. De ChristenUnie Amersfoort schrijft bijvoorbeeld: *“Actief wil zeggen dat niemand langs de kant blijft staan. Iedereen die daartoe in staat is, levert een bijdrage aan de samenleving.”* En *“Betrokken betekent dat we niet alleen voor onszelf leven. We willen ook verantwoordelijkheid nemen voor onze medeburgers en voor de samenleving als geheel.”*

Gedeelde waarden worden gezien als basis voor het burgerschap in een stad. In veel gevallen worden in dit kader verscheidene normen en waarden opgesomd die allochtonen worden geacht te onderschrijven. Zo schrijft de VVD Amsterdam in haar verkiezingsprogramma: *“De veelkleurige Amsterdammers met al hun verschillen spreken we aan op dezelfde gemeenschappelijke basiswaarden: vrijheid, verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid ten opzichte van elkaar.”* Hoewel het propageren van gedeelde waarden en normen kan worden uitgelegd als een vorm van etnisch nationalisme, moet dit beeld worden bijgesteld als men naar de teksten in de verkiezingsprogramma’s kijkt. Dan blijkt dat veelal de nadruk wordt gelegd op burgerlijk-nationalistische normen en waarden die ontleend zijn aan (grond)rechten en plichten.

Partijen benadrukken bij het propageren van de individuele verantwoordelijkheid van burgers dat burgers ‘het zelf moeten doen’. Ook worden inburgeraars bijvoorbeeld geacht zelf de kosten te dragen van de cursus die zij moeten volgen, al dan niet met restitutie bij een goede afronding.

Het benadrukken van het primaat van de Nederlandse wet, wordt in het algemeen minder vrijblijvend omschreven dan het verspreiden van gedeelde waarden. GroenLinks Amsterdam schrijft bijvoorbeeld: *“Duidelijk moet zijn dat een aantal normen ononderhandelbaar zijn. Het gaat dan om de grondbeginselen van onze rechtsstaat.”* Ook in dit geval wordt aangenomen dat respect voor de wet een basis vormt voor het gedeeld Nederlanderschap.

Het laatste onderwerp verwijst tot slot naar de rol van (zelf)organisaties binnen het inburgeringsproces. Binnen het discours van deze visie worden zij geacht zich te houden aan de eisen die de gemeente hun stelt; vrijblijvendheid wordt uitgesloten: *“Bij het verlenen van subsidies en het stimuleren van projecten in de stad, is het bevorderen van*

contact tussen de verschillende culturen in Tilburg een voorwaarde.” (PvdA Tilburg).

Uit het belang dat aan deze vijf onderwerpen wordt gehecht, kan worden opgemaakt dat burgerschap voor veel partijen voor een groot deel te maken heeft met participatie. Een ander belangrijk punt betreft de nadruk op normen en waarden, dat wordt gevat in het benadrukken van gedeelde waarden en het primaat van de rechtsstaat. Minder aandacht wordt besteed aan het onderscheid tussen uniform en gedifferentieerd burgerschap. De geringe aandacht voor de rol van zelforganisaties binnen de gemeente kan echter uitgelegd worden als een keuze voor uniform burgerschap.

Tabel 5.1 Burgerschap: verschillen tussen partijen in percentages

	Totaal	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	CU en CU/SGP	VVD	D66	Leefbaar	Onafh. lok. part.
Actief en gedeeld burgerschap	31	38	34	31	37	57	15	55	13	6
Gedeelde waarden	16	11	21	21	12	10	17	6	20	23
Individuele verantwoordelijkheid	13	8	8	0	20	5	28	12	4	14
Primaat rechtsstaat	8	6	12	17	8	0	7	3	11	3
Eisen aan organisaties	7	5	9	16	5	0	13	0	4	6
Overige onderwerpen	25	32	16	15	18	28	20	24	48	48
N (100%)	787	159	146	58	143	21	138	33	54	35

Alleen bij de VVD, de Leefbaren en de lokale onafhankelijke partijen staat ‘actief en gedeeld burgerschap’ niet op de eerste plaats. De VVD hecht meer belang aan de individuele verantwoordelijkheid van burgers en de Leefbaren en de lokale onafhankelijke partijen geven het bevorderen van gedeelde waarden prioriteit. Een opvallend gegeven, aangezien de VVD’ers en de Leefbaren relatief (ten opzichte van de aandacht die zij geven aan de andere thema’s) veel aandacht geven aan het thema burgerschap.

In bovenstaande tabel valt bovendien op dat het voornamelijk de VVD en het CDA zijn die de nadruk leggen op de individuele verantwoordelijkheid van burgers. Het primaat van de Nederlandse wet wordt vooral door de SP, de PvdA en de Leefbaren onderstreept. De SP- en VVD-afdelingen menen meer dan de andere partijen dat organisaties niet vrijblijvend aan inburgering kunnen werken, maar zich moeten houden aan de eisen die de gemeente stelt.

De partijen geven echter ook aandacht aan andere onderwerpen die onder het thema burgerschap vallen. GroenLinks, CDA, SP, de ChristenUnie (al dan niet in lijstverbinding met de SGP) en de lokale partijen leggen ook nog veel nadruk op het steunen van projecten en het stimuleren van zelforganisaties. Lokale partijen benadrukken ook een aantal keren de verantwoordelijkheid van allochtone groeperingen voor de

inburgering van hun leden. D66 stipt het bestrijden van organisaties met dubieuze grondslag aan. De Leefbaar-partijen benadrukken veel verschillende facetten van burgerschap: het bestrijden van dubieuze organisaties, het al dan niet overleggen met (islamitische) koepelorganisaties en het instellen van een voorwaardelijk burgerschap.

Tabel 5.2 Burgerschap: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Gemiddeld	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Actief en gedeeld burgerschap	29	30	15	40	57
Gedeelde waarden	17	16	20	16	7
Primaat rechtsstaat	11	5	18	7	4
Individuele verantwoordelijkheid	8	9	11	6	4
Eisen aan organisaties	6	8	2	10	7
Steunen van projecten	6	13	5	1	7
Stimuleren zelforganisaties	6	6	4	7	11
Overige onderwerpen	17	13	25	13	3
N (100%)	271	64	109	70	28

De partijen in de vier grote steden geven de individuele verantwoordelijkheid minder prioriteit dan in de andere steden en achten het primaat van de Nederlandse rechtsstaat meer van belang (vergelijk tabel 5.1.) Dat laatste is een gevolg van het feit dat de Rotterdamse lokale partijen hier in hun verkiezingsprogramma meer aandacht aan geven. In de andere steden wordt daarentegen de meeste nadruk gelegd op het bevorderen van actief en gedeeld burgerschap.

Alle grote steden geven de meeste aandacht aan de locus van de verantwoordelijkheid, voornamelijk geplaatst bij burgers en stadsbestuur samen. Rotterdam is hierop een uitzondering: partijen in deze stad zien burgerschap meer in het licht van normen en waarden; het bevorderen van gedeelde waarden wordt van groot belang geacht. In de grote steden wordt bovendien relatief veel aandacht gegeven aan de lokale (zelf)organisaties, door projecten van hen te steunen dan wel hen in het algemeen te stimuleren.

5.2 Onderwijs

Met betrekking tot het onderwijsbeleid, zijn de vijf meest voorkomende speerpunten:

1. het tegengaan van onderwijssegregatie (31%);
2. het tegengaan van taal- en ontwikkelingsachterstanden van minderheden (30%);
3. onderwijs als leerschool voor de samenleving (11%);
4. het stimuleren van de betrokkenheid van ouders bij school (9%);
5. het bevorderen van gelijke kansen (4%).

Allereerst besteden de lokale politieke partijen de meeste aandacht aan het tegengaan van de onderwijssegregatie in de steden. Dat gebeurt door te wijzen op de verantwoordelijkheid van ouders, maar partijen stellen ook voor om de gemeente zelf een regierol toe te bedelen. Zo zouden scholen met dubbele wachtlijsten of een centraal inschrijfpunt kunnen gaan werken en kunnen zorgen voor meer gemengde scholen.

Het tegengaan van taal- en ontwikkelingsachterstanden bij allochtone kinderen is een tweede prioriteit in de verkiezingsprogramma's. Partijen spreken over het vroeg signaleren van achterstanden en het stimuleren van het gebruik van voorscholen en peuterspeelzalen.

Het onderwijs wordt door veel partijen bovendien als leerschool voor de samenleving gezien. Zo pleiten partijen voor lessen in gedeelde waarden en maatschappijgeschiedenis, maar ook debatten en het kennis nemen van elkaars cultuur worden bepleit. Zoals GroenLinks Amsterdam stelt: *“GroenLinks ziet de school als de plek waar veel meer kan worden geleerd dan alleen taal en rekenen. Het leren samenleven en het aanleren van sociale vaardigheden zijn net zo belangrijk als foutloos schrijven en goed optellen.”*

Een ander veel genoemd punt is het meer betrekken van allochtone ouders bij het onderwijs van hun kinderen, al dan niet in combinatie met het bieden van opvoedingsondersteuning, ook als ondersteuning bij het emancipatiebeleid van allochtone vrouwen.

Tot slot menen partijen dat door middel van onderwijs de gelijke kansen van allochtonen binnen de samenleving bevorderd kunnen worden, mede door het inspelen op de behoeften van allochtonen in het onderwijsbeleid. Zo meent het CDA in Amersfoort: *“Bij het onderwijs zou de gemeente meer aandacht moeten vragen voor de technische opleidingen. Deze geven lager opgeleiden vaak meer kansen op de arbeidsmarkt dan andere sectoren. Op die wijze vergroten allochtonen hun kans op werk.”*

Tabel 5.3 Onderwijs: verschillen tussen partijen in percentages⁵

	Totaal	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	VVD	D66	Leefbaar	Onafh. lok. part.
Onderwijssegregatie tegengaan	31	29	21	59	6	24	35	40	26
(Taal)achterstanden tegengaan	30	29	38	13	35	47	33	30	14
Leerschool voor de samenleving	11	8	8	8	25	12	9	26	21
Ouderbetrokkenheid	9	18	9	5	10	2	0	0	14
Gelijke kansenbeleid	4	1	10	2	8	4	0	0	5
Overige onderwerpen	15	15	14	13	16	11	23	4	20
N (100%)	874	171	200	186	80	94	43	43	42

Hoewel het tegengaan van segregatie in het onderwijs over alle partijen gemiddeld het belangrijkste issue is, blijkt dit niet voor alle partijen afzonderlijk het geval te zijn. De PvdA-, CDA- en VVD-afdelingen achten het tegengaan van achterstanden van allochtone kinderen van meer belang.

Van alle partijen leggen de afdelingen van GroenLinks het meest de nadruk op het bevorderen van de betrokkenheid van allochtone ouders bij het onderwijs. Het onderwijs beschouwen als een leerschool voor de samenleving is vooral een speerpunt van de CDA-afdelingen en de lokale onafhankelijke partijen. De vijfde plaats van het bevorderen van gelijke kansen op het gebied van onderwijs is voornamelijk een gevolg van de nadruk die de PvdA hierop legt.

Naast bovenstaande onderwerpen pleiten de meeste partijen – met uitzondering van de Leefbaren – voor het bestrijden van discriminatie op school, bijvoorbeeld door middel van campagnes. D66 Amsterdam meent bovendien dat ook extremisme al op school moet worden bestreden.

⁵ De CU- en CU/SGP- afdelingen zijn als gevolg van de geringe aandacht voor dit thema buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.4 Onderwijs: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Gemiddeld	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Onderwijssegregatie tegengaan	31	19	18	42	51
(Taal)achterstanden tegengaan	26	38	26	17	18
Leerschool voor de samenleving	17	21	21	14	6
Ouderbetrokkenheid	10	6	23	9	4
Discriminatie bestrijden	5	2	0	0	8
Overige onderwerpen	11	14	12	18	13
N (100%)	264	84	62	69	49

Over het algemeen wijkt de nadruk op de verschillende onderwerpen van de vier grote steden niet sterk af van de nadruk die de overige steden erop leggen. Het enige verschil dat geïdentificeerd kan worden, is dat in de vier grote steden meer aandacht wordt besteed aan het bestrijden van discriminatie dan aan het bevorderen van gelijke kansen door en in het onderwijs. Van de vier grote steden leggen Amsterdamse en Rotterdamse partijen meer de nadruk op het tegengaan van (taal)achterstanden, terwijl de partijen in Den Haag en Utrecht juist meer de nadruk leggen op het voorkomen en tegengaan van het ontstaan van zwarte en witte scholen. In de eerste twee steden geven de partijen bovendien relatief veel aandacht aan het propageren van beleid om les te geven in gedeelde waarden op school. In Rotterdam wordt ten slotte meer aandacht gegeven aan het bevorderen van de betrokkenheid van allochtone ouders bij het onderwijs. De Haagse partijen leggen naast de meest voorkomende beleidsvoorstellen ook nog de nadruk op het verbeteren van de stagemogelijkheden van allochtone jongeren.

5.3 Werkgelegenheid

De meest voorkomende beleidsvoorstellen op het gebied van werkgelegenheid betreffen:

1. positieve discriminatie (32%);
2. het tegengaan van achterstanden van allochtonen op de arbeidsmarkt (18%);
3. inburgering via werk/stage (13%);
4. het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt (9%);
5. werkgelegenheid gelijke-kansenbeleid (8%).

Met betrekking tot werkgelegenheidsbeleid in het kader van de multiculturele samenleving wordt de meeste aandacht geschonken aan positieve-discriminatiebeleid om zo de diversiteit op de werkvloer te bevorderen. Veel lokale partijen menen dat de gemeente het goede voorbeeld moet geven door het personeelsbestand meer een afspiegeling te laten zijn van de stedelijke bevolking. Ook pleiten partijen voor meer allochtonen in hogere functies, al dan niet door het anonimiseren van sollicitaties. Dit beleid moet tevens een voorbeeld zijn voor organisaties en bedrijven in de stad. De SP Nijmegen schrijft bijvoorbeeld: *“Met grote bedrijven en instellingen in Nijmegen worden concrete afspraken gemaakt om het personeelsbestand een afspiegeling te laten zijn van de Nijmeegse beroepsbevolking. Er worden heldere en haalbare doelstellingen geformuleerd. Elk jaar wordt er een ‘samen leven’ prijs uitgereikt aan de beste scorende organisatie.”* Hierbij moet worden aangetekend dat de meeste politieke partijen zich beperken tot beleid gericht op de gemeentelijke organisatie.

Ook blijkt uit de lokale verkiezingsprogramma's dat achterstanden van allochtonen op de arbeidsmarkt in het algemeen dienen te worden tegengegaan, bijvoorbeeld door middel van bijscholing – zoals het aanbieden van taalcursussen aan werklozen, andere manieren van sociale activering en het erkennen van in het buitenland behaalde diploma's.

Een andere manier om de arbeidsmarktpositie van allochtonen te verbeteren, is het combineren van inburgeringscursussen met een werk- of stageplaats. Zo kunnen inburgeraars werkervaring opdoen, wat zij in hun cursus leren in de praktijk brengen en wellicht contacten opdoen voor een toekomstige arbeidsplaats. Dit is wat het CDA Hengelo bijvoorbeeld propageert: *“Het CDA maakt zich sterk voor een maatschappelijke stage als onderdeel van inburgering. Dit is een prima instrument om mensen van allochtone afkomst op een goede manier te laten kennismaken met de Nederlandse samenleving. Bijkomend voordeel is dat de mensen hiermee ook hun netwerk verbreden en daarmee hun kansen vergroten om te participeren in de samenleving.”*

Het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt wordt op de vierde plaats van belang geacht. Dat kan bereikt worden door het sluiten van convenanten met het bedrijfsleven, maar ook door het instellen van een meldpunt discriminatie.

Tot slot wordt in de verkiezingsprogramma's de aandacht gericht op het verbeteren van de kansen van allochtonen op de arbeidsmarkt, in algemene zin.

Wanneer het eerste en het vierde onderwerp worden gezien als het tegengaan van achterstanden aan de vraagzijde en het tweede en derde onderwerp als het tegengaan van deficiënties aan de aanbodzijde, valt op dat meer aandacht wordt gegeven aan het tegengaan van achterstanden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

Tabel 5.5 Werkgelegenheid: verschillen tussen partijen in percentages⁶

	Totaal	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	VVD
Positieve discriminatie	32	41	27	66	3	0
Werkgelegenheid (taal)achterstanden tegengaan	18	24	12	3	25	26
Inburgering via werk/stage	13	13	5	7	23	28
Discriminatie bestrijden op de arbeidsmarkt	9	10	13	2	15	0
Werkgelegenheid gelijke-kansenbeleid	8	3	12	14	13	3
Overige onderwerpen	20	9	31	8	21	43
N (100%)	407	138	93	59	40	39

Uit deze tabel blijkt dat alleen het CDA en de VVD het bevorderen van diversiteit op de werkvloer niet van het meeste belang achten. De CDA-afdelingen benadrukken in hun verkiezingsprogramma's het tegengaan van achterstanden van allochtonen om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren, terwijl de lokale VVD-partijen iets meer nadruk leggen op het combineren van het inburgeringsproces met een stage of werk, om allochtonen zo meer kansen te geven. Het laatste onderwerp vindt minder aftrek bij PvdA en de SP. Het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt is voornamelijk een doel van GroenLinks-, PvdA- en CDA-afdelingen.

Naast bovenstaande beleidsdoelen leggen zowel VVD als CDA ook de nadruk op het stimuleren van etnisch ondernemerschap. Ook pleiten veel lokale VVD-afdelingen voor het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid van burgers voor hun sociaal-economische positie.

Een andere conclusie die kan worden getrokken naar aanleiding van bovenstaande tabel is dat de linkse partijen – GroenLinks, PvdA en SP – meer aandacht besteden aan het tegengaan van achterstanden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, terwijl CDA- en VVD-afdelingen meer de nadruk leggen op het tegengaan van achterstanden aan de aanbodzijde.

⁶ In deze tabel zijn de CU en CU/SGP- en D66-afdelingen, de Leefbaar-partijen en de lokale onafhankelijke partijen buiten beschouwing gelaten vanwege de geringe aandacht die zij aan dit thema schenken.

Tabel 5.6 Werkgelegenheid: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Gemiddeld	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Werkgelegenheid (taal)achterstanden tegengaan	20	14	9	29	23
Discriminatie bestrijden op de arbeidsmarkt	17	36	22	12	10
Inburgering via werk / stage	14	0	13	15	23
Andere onderwerpen	14	0	28	0	23
Positieve discriminatie	12	0	3	26	10
Overige onderwerpen	23	50	25	18	11
N (100%)	111	14	32	34	31

Ten opzichte van de overige steden valt ten eerste op dat in de vier grote steden andere beleidsvoorstellen op het gebied van werkgelegenheid prevaleren. In deze steden wordt relatief meer aandacht besteed aan het tegengaan van (taal)achterstanden en het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt en veel minder aan het bevorderen van gelijke kansen en het bevorderen van diversiteit op de werkvloer met behulp van maatregelen als positieve discriminatie (vergelijk de eerste kolom van tabel 5.5 en de eerste kolom van tabel 5.6.)

Ook als we de aandacht van de vier grootstedelijke partijen voor de verschillende onderwerpen vergelijken met het gemiddelde van de vier grote steden, blijven er veel verschillen bestaan. Uit tabel 5.6 wordt duidelijk dat er geen eenduidige visie bestaat op de rol van werkgelegenheid binnen de multiculturele samenleving en de manier waarop deze rol beter vervuld kan worden. In de twee grootste steden – Amsterdam en Rotterdam – pleiten partijen meer voor het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt, terwijl partijen in Den Haag achterstanden willen wegwerken en partijen in Utrecht meerdere onderwerpen van even groot belang achten. In Amsterdam pleiten partijen naast bovengenoemde onderwerpen tevens sterk voor meer gelijke kansen op de arbeidsmarkt.

Over het algemeen kan gezegd worden dat partijen in Amsterdam en Rotterdam meer de nadruk leggen op het tegengaan van achterstanden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, terwijl partijen in Den Haag en Utrecht zich meer richten op de aanbodzijde.

5.4 Inburgering

Met betrekking tot de inburgering van minderheden, komen de volgende vijf beleidsvoorstellen het meest voor:

1. het bevorderen van het leren van de Nederlandse taal (43%);
2. inburgeringscursussen (28%);
3. het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid voor inburgering (13%);

4. inburgering via werk / stage (10%);
5. het benadrukken van de verantwoordelijkheid van allochtone groepen voor de inburgering van hun leden (2%).

Wat betreft het bevorderen van de inburgering van nieuw- en oudkomers, leggen partijen in hun verkiezingsprogramma's het meest de nadruk op het leren van de Nederlandse taal, zowel in het algemeen als met behulp van taalcursussen. Zo schrijft de PvdA Leiden: *“Voor het hebben van een baan, contacten met de burens, het opvoeden van kinderen: een goede beheersing van de Nederlandse taal is essentieel. (...) Voor extra inzet op het leren van Nederlands reserveren we 100.000 euro.”*

Het aanbieden van inburgeringscursussen staat op de tweede plaats. Partijen geven aan welke prioriteit deze cursussen hebben en welke groepen – vrouwen, oudkomers – voorrang zouden moeten krijgen.

Ook benadrukken partijen de individuele verantwoordelijkheid voor de inburgering. Het volgen van een cursus zou niet langer vrijblijvend moeten zijn, maar er moeten consequenties worden verbonden aan het niet behalen van de cursus, zoals het betalen van het cursusgeld, al dan niet door de huwelijkspartner.

Ook op het gebied van inburgering wordt gepleit voor de combinatie van een cursus met een stage- of werkplaats.

Tot slot pleiten partijen ook voor de verantwoordelijkheid van allochtone groeperingen voor de inburgering van hun leden. Algemeen Belang Tilburg zegt hierover: *“Wij willen bevorderen dat de verschillende allochtone groepen met hun zelforganisaties ook de verantwoordelijkheid nemen om kansen en mogelijkheden te benutten en zelf initiatieven nemen om de integratie te bevorderen. En dit ook tot hun taak gaan rekenen. Hun leden stimuleren tot volwaardig burgerschap, de Nederlandse taal spreken en onze (grond)wet respecteren.”*

Tabel 5.7 Inburgering: verschillen tussen partijen in percentages⁷

	Totaal	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	VVD	Onafh. lok. part.
Nederlandse taal	43	27	61	48	49	44	36
Inburgeringscursussen	28	51	17	39	5	14	52
Individuele verantwoordelijkheid inburgering	13	7	10	0	33	21	0
Inburgering via werk / stage	10	12	6	9	12	13	0
Groepsverantwoordelijkheid inburgering	2	0	6	0	0	0	12
Overige onderwerpen	4	3	0	4	1	8	0
N (100%)	515	148	90	44	78	87	25

⁷ In deze tabel zijn de CU en CU/SGP-afdelingen, de D66-afdelingen en de Leefbaar-partijen buiten beschouwing gelaten vanwege de geringe aandacht die zij aan dit thema besteden.

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat de meeste partijen het bevorderen van de verspreiding van de Nederlandse taal en het aanbieden van inburgeringscursussen van het meeste belang achten, al dan niet in deze volgorde. Alleen het CDA en de VVD benadrukken de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars en de lokale afdelingen van de kleine christelijke partijen zetten de inburgering via werk of stage op de tweede plaats.

Tabel 5.8 Inburgering: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Gemiddeld	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Inburgeringscursussen	39	38	50	39	27
Nederlandse taal	34	51	21	25	40
Inburgering via werk / stage	12	0	12	14	23
Individuele verantwoordelijkheid inburgering	7	3	9	11	3
Nederlands als voertaal	2	3	3	3	3
Overige onderwerpen	6	5	5	8	4
N (100%)	137	37	34	36	30

In de vier grote steden is in tegenstelling tot de andere steden meer aandacht voor inburgeringscursussen dan voor algemene aandacht voor taal (tabel 5.8.) Ook wordt de inburgering via werk of stage van meer belang geacht dan de individuele verantwoordelijkheid voor de inburgering. Tot slot is er minder aandacht voor de verantwoordelijkheid van allochtone groeperingen voor de inburgering van hun leden. Daarentegen wordt in drie van de vier steden – Utrecht uitgezonderd – het doel aangestipt om Nederlands als voertaal aan te houden en geen communicatie meer in andere talen te voeren. Tussen de steden onderling zijn geen zeer grote verschillen te vinden.

5.5 Sociale cohesie

De belangrijkste inhoudelijke aandachtspunten binnen het thema sociale cohesie zijn:

1. het bevorderen van sport en cultuur (29%);
2. het tegengaan van segregatie in het onderwijs (17%);
3. het verspreiden van respect en tolerantie (11%);
4. het bevorderen van interactie/dialogoog (11%);
5. diversiteit op de werkplek (8%).

Binnen het belangrijkste thema van dit onderzoek – het bevorderen van de sociale cohesie – pleiten partijen voornamelijk voor het bevorderen van sport en cultuur als maatschappelijk bindmiddel. Sociaal Democraten Ondernemend Helmond schrijft

in dit kader: *“Sport is een belangrijke schakel in het bevorderen van integratie, participatie en gezondheid. Ook cultuur bindt en verbindt mensen. Voor initiatieven op buurt- en wijkniveau op de gebieden sport en cultuur die aantoonbaar bijdragen tot sociale samenhang zullen extra middelen beschikbaar worden gesteld in de vorm van een reserve maatschappelijke integratie.”* Vaak beperkt men zich echter tot het benadrukken van het belang van sport en cultuur voor integratie zonder hier zeer concrete middelen voor in te zetten.

Ook het tegengaan van segregatie in het onderwijs wordt onder dit thema van belang geacht; het deel uitmaken van een diverse samenleving zou op deze manier al op jonge leeftijd geleerd kunnen worden.

Een derde beleidsvoorstel – het verspreiden van respect en tolerantie binnen de samenleving – wordt ook vaak genoemd als oplossing voor interetnische spanningen en als voorwaarde voor een prettige samenleving. Ook voor het CDA Alkmaar is dit van belang: *“Voor het CDA is integratie het vermogen om beter om te gaan met de verschillen in de samenleving. Wederzijdse acceptatie dus.”*

Door middel van het bevorderen van interactie tussen mensen van verschillende afkomst zou dit bereikt kunnen worden. Partijen pleiten in dit kader voor buurtfeesten, het organiseren van dialoog en andere initiatieven voor ontmoetingen. De PvdA Dordrecht ziet het volgende als ideaal: *“Initiatieven steunen die contacten tussen groepen in wijken bevorderen. Ook met mensen die anders zijn. Dat gaat niet altijd vanzelf, daarom kijken inwoners naar elkaar om en bieden elkaar bescherming. Ze willen elkaar kennen.”* Tot slot wordt ook in het kader van het bevorderen van de sociale cohesie gepleit voor meer diversiteit op de werkvloer.

Tabel 5.9 Sociale cohesie: verschillen tussen partijen in percentages

	Totaal	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	CU en CU/SGP	VVD	D66	Leefbaar	Onafh. lok. part.
Sport en cultuur	29	21	33	17	39	41	48	31	28	34
Onderwijssegregatie tegengaan	17	14	12	36	3	0	17	18	43	9
Respect en tolerantie	11	18	11	1	16	22	5	12	0	11
Bevorderen interactie	11	13	13	3	16	19	6	11	13	8
Diversiteit op de werkvloer	8	16	7	13	1	3	0	1	0	4
Overige onderwerpen	24	18	24	30	25	15	24	27	16	34
N (100%)	1648	360	365	301	177	59	139	85	40	122

Hoewel het bevorderen van sport en cultuur om de sociale cohesie te versterken in het algemeen het belangrijkste onderwerp binnen dit thema is, geldt dat niet voor alle partijen. Zowel de SP-afdelingen als de Leefbaren geven meer prioriteit aan het tegengaan van onderwijssegregatie, een onderwerp dat veel minder of niet speelt bij de lokale christelijke partijen. Het bevorderen van respect en tolerantie speelt bin-

nen alle partijen. De SP- en VVD-afdelingen en de Leefbaren besteden hier echter veel minder tot geen aandacht aan. De eerste twee partijen besteden bovendien ook relatief weinig aandacht aan het organiseren en stimuleren van meer interactie tussen autochtonen en allochtonen. Het bevorderen van diversiteit op de werkvloer in het kader van het versterken van de sociale cohesie is voornamelijk een doel van de partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum.

Binnen de partijen spelen echter ook andere beleidsvoorstellen ten aanzien van de sociale cohesie een rol. Zo menen de SP-afdelingen dat het bevorderen van meer etnische diversiteit in de wijken een belangrijk doel is. PvdA, VVD en onafhankelijke lokale partijen pleiten bovendien voor meer brede scholen als centrum van de wijk. Door meerdere functies te bundelen, zouden die scholen kunnen fungeren als ontmoetingsplaats en de sociale binding tussen buurtgenoten kunnen versterken. Het CDA en D66 wijzen er bovendien op dat het afgelopen moet zijn met het stigmatiseren van allochtonen. Tot slot pleit Leefbaar Rotterdam voor een verbod op religieuze uitingen in het openbaar.

Tabel 5.10 Sociale cohesie: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Gemiddeld	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Sport en cultuur	28	25	6	34	37
Onderwijssegregatie tegengaan	26	17	22	31	31
Bevorderen interactie	12	13	24	2	15
Respect en tolerantie	10	20	18	2	2
Tegengaan van stigmatiseren	5	7	0	10	2
Overige onderwerpen	19	18	30	21	13
N (100%)	316	92	49	94	81

Ten opzichte van de overige steden vallen in de vier grote steden enkele verschillen waar te nemen. Zo wordt in de grote steden – in tegenstelling tot de andere steden – meer aandacht besteed aan het bevorderen van interactie tussen leden van de multiculturele samenleving dan aan het bevorderen van respect en tolerantie. Ook wordt er meer aandacht geschonken aan het tegengaan van het stigmatiseren van allochtonen dan aan het tegengaan van segregatie op het gebied van de werkgelegenheid en wonen.

In de vier grote steden wordt echter ook het meest de nadruk gelegd op het bevorderen van sport en cultuur en het tegengaan van onderwijssegregatie. Alleen in Rotterdam wordt het tweede van meer belang geacht dan het eerste. Het bevorderen van respect en tolerantie en interactie speelt in Den Haag bijna geen rol.

5.6 Overige thema's

5.6.1 Discriminatie

Het bestrijden van discriminatie moet voornamelijk geschieden door het instellen van een meldpunt discriminatie. Ook het ten strijde trekken tegen horeca-ondernemingen die allochtone jongeren weigeren, met als uiterste sanctie het intrekken van de vergunning, wordt redelijk vaak genoemd. Het tegengaan van discriminatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt wordt daarentegen veel minder vaak geopperd. Tussen partijen en steden zijn geen grote verschillen te vinden. Sommige partijen (de VVD, de SP en de lokale onafhankelijke partijen) achten het bestrijden van discriminatie in het onderwijs meer van belang, maar de meeste partijen en alle vier de grote steden besteden meer aandacht aan het tegengaan van vooroordelen op de arbeidsmarkt.

5.6.2 Veiligheid

Met betrekking tot veiligheid binnen de multiculturele samenleving wordt vooral gepleit voor de aanpak van radicalisering en het wijzen van burgers en professionals op hun verantwoordelijkheid voor het signaleren van problemen op dit vlak. Ook pleiten partijen voor het bestrijden van organisaties met een dubieuze grondslag. Van veel minder groot belang wordt het bestrijden van de criminaliteit onder allochtone jongeren geacht. Tussen partijen en steden onderling bestaan wel verschillen, maar het algemene beeld blijft dat de nadruk wordt gelegd op het bestrijden van radicalisering en extremisme. Verschillen bestaan met name met betrekking tot de inhoud van de voorstellen die worden gedaan om radicalisering en extremisme te voorkomen.

5.6.3 Emancipatie

Onder dit thema wordt met name gesproken over het in het algemeen verbeteren van de positie van allochtone vrouwen. Slechts een klein aantal lokale partijen brengt ter sprake dat de man daar ook bij betrokken moet worden. Het verbeteren van de positie van de allochtone vrouw op de arbeidsmarkt wordt alleen door enkele GroenLinks- en PvdA-afdelingen genoemd. Eén GroenLinks- en één VVD-afdeling pleiten voor het bevorderen van de discussie over emancipatie binnen allochtone gemeenschappen.

5.6.4 Andere thema's

Zoals eerder aangegeven, betreft dit een verzameling van alle beleidsvoorstellen die niet onder één van de andere thema's geschaard konden worden. Binnen dit thema wordt de meeste aandacht besteed aan het pleiten voor specifieke zorg voor oudere allochtonen. Veel partijen geven aan dat deze groeiende bevolkingsgroep wellicht andere wensen heeft dan autochtone ouderen en dat er juist met deze groep een taalbarrière te slechten is.

Een ander onderwerp dat vaak genoemd wordt, is het erkennen van het belang van religie in het publieke domein, een standpunt dat bijna alleen bij de christelijke partijen voorkomt. Zo schrijft het CDA in Den Haag: *“Religie is voor veel Hagenaars belangrijk: kerken, moskeeën, mandirs en synagogen verdienen een volwaardige plaats in het beleid. Voor startende organisaties dient praktische ondersteuning te komen bij het*

zoeken naar gebedsruimten. Het CDA vindt dat de diverse culturen en religies het recht hebben zich te organiseren in het middenveld en in het onderwijs.”

Anderzijds pleiten enkele partijen juist voor het beperken van religie tot het private domein. Met name de oprichting van islamitische scholen is hen een doorn in het oog. Daarnaast geeft men aan dat de gemeente zich afzijdig moet houden van religieuze organisaties en hen niet hoeft te faciliteren.

Alle overige onderwerpen die onder dit thema vallen – zoals het aanbieden van specifieke hulpverlening aan allochtonen, het benadrukken van het belang van bibliotheken voor de integratie en het aanhalen van stedenbanden met steden uit de landen van herkomst van allochtonen – spelen veel minder een rol. Overigens hebben de VVD-afdelingen over geen van de onderwerpen binnen dit thema een expliciete mening.

5.7 Samenvatting

- Ten aanzien van beleidsstrategieën gericht op het bevorderen van *burgerschap* wordt de meeste nadruk gelegd op participatie. Ook wordt veel aandacht gegeven aan normen en waarden – het bevorderen van gedeelde waarden en het benadrukken van het primaat van de rechtsstaat. De rechten van minderheden komen veel minder aan bod. Tussen partijen onderling bestaan veel verschillen met betrekking tot de nadruk op de verschillende onderwerpen. De meeste partijen en steden richten zich vooral op de verantwoordelijkheid, die voornamelijk gelegd zou moeten worden bij burgers en overheid tezamen. Alleen de VVD acht de individuele verantwoordelijkheid van burgers van meer belang. De Leefbaren, de onafhankelijke lokale partijen en de partijen in Rotterdam schetsen een iets ander beeld. Zij leggen in het algemeen meer de nadruk op het bevorderen van normen en waarden als basis van burgerschap binnen de multiculturele samenleving.
- Voorgesteld beleid op het gebied van *onderwijs* betreft met name het tegengaan van onderwijssegregatie, het tegengaan van taalachterstanden bij allochtone kinderen, het benadrukken van onderwijs als leerschool voor de samenleving en het bevorderen van de betrokkenheid van allochtone ouders. Ook hier bestaan verschillen tussen partijen en steden onderling. Zo geven de SP- en D66-afdelingen, de Leefbaar-partijen, de onafhankelijke lokale partijen en de partijen in Den Haag en Utrecht de meeste aandacht aan het tegengaan van witte en zwarte scholen, terwijl de overige partijen en steden meer de nadruk leggen op het tegengaan van achterstanden. De GroenLinks-afdelingen geven aan beide onderwerpen evenveel aandacht. De CDA-afdelingen, de Leefbaar-partijen, de onafhankelijke lokale partijen en de partijen in de grote steden – met Utrecht in mindere mate – zien het onderwijs tevens als leerschool voor de samenleving. Groenlinks-afdelingen, de lokale onafhankelijke partijen en de Rotterdamse partijen wijzen daarnaast op het verbeteren van de betrokkenheid van allochtone ouders.
- *Werkgelegenheidsbeleid* wordt voornamelijk gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, doordat partijen in hun verkiezingsprogramma's aandacht vragen voor positieve discriminatie en in mindere mate het tegengaan van discriminatie. Aan

de aanbodzijde wordt gewezen op het tegengaan van achterstanden van allochtonen op de arbeidsmarkt. Tevens propageert men het combineren van een inburgeringscursus met een werk- of stageplek. Toch zijn er wel verschillen tussen partijen en steden onderling. Zo leggen de linkse partijen (GroenLinks, PvdA en SP) en de partijen in Rotterdam en Amsterdam meer nadruk op beleid dat is gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, terwijl CDA- en VVD-afdelingen en partijen in Den Haag en Utrecht zich richten op de aanbodzijde.

- Binnen het thema *inburgering* wordt met name de nadruk gelegd op het leren van de Nederlandse taal en het aanbieden van inburgeringscursussen. Op de derde plaats wordt veel aandacht gegeven aan de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars, wat met name de VVD- en CDA-afdelingen propageren. Partijen in drie van de vier grote steden – met uitzondering van Utrecht – vinden het bovendien van belang dat Nederlands als voertaal wordt aangehouden in het publieke domein.
- Op het gebied van het meest voorkomende thema – *sociale cohesie* – wordt de meeste aandacht gegeven aan het bevorderen van sport en cultuur als bindmiddel van de multiculturele samenleving. Het tegengaan van segregatie in het onderwijs vormt ook hier een belangrijk onderwerp. Hiernaast wordt de nadruk gelegd op het verspreiden van respect en tolerantie en het bevorderen van interactie tussen individuen van verschillende achtergrond. De meeste partijen leggen de nadruk op het bevorderen van sport en cultuur onder de bevolking, terwijl de SP-afdelingen en de Leefbaren het tegengaan van de onderwijssegregatie meer van belang achten. De partijen in Rotterdam achten het bevorderen van sport en cultuur ook veel minder van belang. Zij leggen meer de nadruk op het bevorderen van interactie. Het bevorderen van respect en tolerantie leeft bij de meeste partijen sterk, maar minder of niet bij de SP- en VVD-afdelingen, de Leefbaren en de partijen in Den Haag en Utrecht. De afdelingen van de eerste twee partijen en de partijen in Den Haag geven tevens weinig aandacht aan het bevorderen van interactie.
- De overige thema's krijgen minder aandacht in de onderzochte verkiezingsprogramma's en zijn daarom minder diepgaand geanalyseerd. Ten aanzien van het thema *discriminatie* kan wel gezegd worden dat de meeste partijen – en de partijen in de vier grote steden – de nadruk leggen op het tegengaan van vooroordelen op de arbeidsmarkt. Beleid dat past binnen het thema *veiligheid* is met name gericht op het tegengaan van radicalisering. Criminaliteit krijgt bijna geen aandacht binnen dit thema. Het thema *emancipatie* beschrijft de emancipatie van vrouwen. Slechts een klein aantal partijen benadrukt hiernaast de rol van de mannen. De categorie '*andere thema's*' beslaat voornamelijk onderwerpen als de positie van allochtone ouderen en de rol en positie van religie binnen het publieke domein.

6. Nadruk op het individu of de groep

In dit hoofdstuk gaan we na of partijen in hun verkiezingsprogramma's meer de nadruk leggen op de groep of op het individu. Zo kunnen partijen problemen zien met individu- of groepsgebonden oorzaken. Problemen met groepsgebonden oorzaken zijn voornamelijk problemen die bestaan bij de gratie van het bestaan van groepen, terwijl in het andere geval problemen een gevolg zijn van individuele of algemene omstandigheden. Beleidsstrategieën kunnen op dezelfde manier gericht zijn op individuen of op groepen. Dat wil zeggen: of men propageert algemeen beleid voor iedereen, of men treft aparte voorzieningen voor minderheden. De nadruk op de groep of het individu wordt, zoals gezegd, bekeken op het niveau van problemen en strategieën, maar ook wordt op elk niveau bekeken of er verschillen zijn tussen thema's, partijen en steden.

6.1 Problemen: oorzaken op individueel en groepsniveau

In onderstaande tabel wordt per thema weergegeven in hoeverre de nadruk meer op groeps- of individugebonden oorzaken wordt gelegd.

Tabel 6.1 Nadruk op individu- of groepsgebonden oorzaken per thema in percentages⁸

	Burgerschap	Onderwijs	Werk- gelegenheid	Inburgering	Sociale cohesie	Discriminatie	Veiligheid	Emancipatie	Andere thema's	Totaal
Individu- gebonden oorzaken	36	51	83	100	8	0	29	0	29	32
Oorzaken op groepsniveau	64	49	17	0	92	100	71	100	71	68
N (100%)	11	139	88	15	252	64	25	26	38	585

In het algemeen komt naar voren dat meer aandacht wordt gegeven aan oorzaken van problemen die verbonden zijn met het groepslidmaatschap. In het kader van discriminatie- en emancipatieproblemen lijkt dit voor de hand te liggen. Discriminatie kan immers niet bestaan zonder dat er groepen bestaan waartussen men onderscheid kan maken en emancipatieproblemen worden in het kader van de multiculturele samenleving alleen genoemd wanneer men deze signaleert onder allochtone vrouwen. Met betrekking tot enkele andere thema's is deze gevolgtrekking niet zo vanzelfsprekend. Zo menen partijen in hun verkiezingsprogramma's tevens voornamelijk groepsgebonden oorzaken te zien in het kader van burgerschap, sociale cohesie, veiligheid en andere thema's. Het is moeilijk verder uit te wijden over dit perspectief ten aanzien van het thema burgerschap, vanwege de geringe aandacht die ervoor is. Problemen op het gebied van de sociale cohesie in de stad worden volgens de partijen echter voornamelijk veroorzaakt door segregatie en spanningen tussen bevolkingsgroepen, zaken die bestaan bij de gratie van het lidmaatschap van een bepaalde gemeenschap. Veiligheidsproblemen worden tevens aan het collectief toegeschreven en dan voornamelijk omdat radicalisering hier zo'n belangrijke plaats inneemt; de radicalisering van allochtone jongeren welteverstaan. Tot slot wordt de nadruk op het collectieve perspectief binnen de andere thema's veroorzaakt door de aandacht die wordt geschonken aan de problemen van oudere allochtonen.

Binnen de thema's onderwijs, werkgelegenheid en inburgering wordt meer gewicht gegeven aan individugebonden oorzaken. Dat wil zeggen dat achterstanden op dit gebied minder worden toegewezen aan bepaalde groepen.

⁸ Tabellen met de verschillen tussen partijen en steden onderling zijn te vinden in Appendix D: Tabellen A2. en A3.

De vraag is of er ook verschillen zijn aan te wijzen tussen partijen en steden onderling in de nadruk die ze bij het signaleren van problemen van de multiculturele samenleving leggen op individuele oorzaken of oorzaken die verbonden zijn met het groepslidmaatschap.

Alle partijen met uitzondering van de Leefbaren en de onafhankelijke partijen schenken meer aandacht aan groepsproblemen dan aan individuele problemen. Bij GroenLinks, SP, CU/SGP en D66 is dit beduidend meer, terwijl bij de andere partijen het verschil kleiner is.

Ook tussen de steden bestaan geen grote verschillen. In alle steden wordt de meeste nadruk gelegd op groepsproblemen. Bovendien is het verschil in aandacht voor beide niveaus in alle steden redelijk groot.

6.2 Strategieën: Individuegeoriënteerd en groepsgeoriënteerd beleid

Tabel 6.2 Nadruk op individu- of groepsgeoriënteerd beleid per thema in percentages⁹

	Burgerschap	Onderwijs	Werk- gelegenheid	Inburgering	Sociale cohesie	Discriminatie	Veiligheid	Emancipatie	Andere thema's	Totaal
Individuegeoriënteerd beleid	71	67	68	96	63	24	70	99	31	70
Groepsgeoriënteerd beleid	29	33	32	4	37	76	30	1	69	30
N (100%)	787	874	407	515	1735	304	112	150	203	4343

Ten aanzien van strategieën voor integratie komt een ander beeld naar voren dan wanneer naar de analyse van problemen wordt gekeken. Strategieën blijken met name gericht te zijn op het individu. Alleen op het gebied van discriminatie en andere thema's wordt meer nadruk gelegd op groepsgeoriënteerd beleid.

Het algehele beeld dat voornamelijk individugeoriënteerd beleid wordt gepropageerd, geldt bovendien voor de meeste partijen. Alleen de SP-afdelingen leggen iets meer nadruk op groepsgeoriënteerd beleid, voornamelijk op het gebied van het tegengaan van segregatie.

Ook in de vier grote steden wordt de meeste nadruk gelegd op individugeoriënteerd beleid, in Amsterdam en Rotterdam iets sterker dan in Den Haag en Utrecht.

⁹ Tabellen met de verschillen tussen partijen en steden onderling zijn te vinden in Appendix D: Tabellen A4. en A5.

6.3 Samenvatting

- Op het gebied van de probleemsignalering leggen de lokale partijen in hun verkiezingsprogramma's het meest de nadruk op groepsgebonden oorzaken. Problemen binnen de thema's onderwijs, werkgelegenheid en inburgering vormen hierop een uitzondering. Ten aanzien van deze onderwerpen worden voornamelijk problemen gesignaleerd met individueel gerelateerde oorzaken. Wanneer wordt gekeken naar verschillen tussen partijen, valt op dat alleen de Leefbaren en de onafhankelijke lokale partijen meer aandacht schenken aan problemen met individugebonden oorzaken. Tussen de vier grote steden bestaan weinig verschillen: partijen in deze steden leggen ook de meeste nadruk op groepsgebonden oorzaken.
- Op het niveau van de beleidsstrategieën vinden we een tegenovergesteld beeld. Beleid wordt met name georiënteerd op het individu. Alleen op het gebied van discriminatie en andere thema's wordt meer groepsgeoriënteerd beleid gepropageerd. Tussen de partijen en steden onderling bestaan geen grote verschillen. Alleen de SP-afdelingen besteden iets meer aandacht aan groepsgeoriënteerd beleid.

Deel 2

Analyse van de colleageakkoorden

7. Aandacht voor de multiculturele samenleving in collegeakkoorden

In alle 30 onderzochte collegeakkoorden wordt in de tekst aandacht besteed aan de multiculturele samenleving. In 20 programma's is daarnaast een aparte paragraaf of een apart hoofdstuk gewijd aan integratiebeleid en de multiculturele samenleving. Dit is het geval in de vier grote steden en met name in steden in het tweede cluster.

Vergeleken met de verkiezingsprogramma's worden in de collegeakkoorden meer kopjes gewijd aan integratiebeleid en de multiculturele samenleving. Alle 30 documenten besteden aandacht aan het onderwerp, in tegenstelling tot de verkiezingsmanifesten.

7.1 De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving

De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving per collegeprogramma kan op twee manieren worden uitgedrukt. Ten eerste kan gekeken worden naar het aantal zinnen dat per document wordt gewijd aan de multiculturele samenleving. Gemiddeld zijn dit er 24, minimaal 1 en maximaal 91. Ten tweede is het mogelijk na te gaan welk percentage van het totaal aantal woorden in het programma-akkoord handelt over integratie. Gemiddeld is dit 5%. 95% is gewijd aan andere onderwerpen.

De mate van aandacht voor integratie en de multiculturele samenleving in de collegeakkoorden blijkt globaal overeen te komen met de aandacht die aan deze onderwerpen wordt besteed in de verkiezingsprogramma's.

In de tabel op pagina 60 worden de verschillen tussen de steden uiteengezet.

Als gekeken wordt naar het totaal aantal zinnen dat besteed wordt aan de multiculturele samenleving, blijkt dat Nijmegen de lijst aanvoert. Wanneer echter de aandacht wordt verlegd naar het percentage van het totaal aantal woorden, besteden de vier grote steden de meeste aandacht aan het integratievraagstuk, met Amsterdam aan kop. De wijze waarop de mate van aandacht voor de multiculturele samenleving wordt gemeten, blijkt dan ook redelijk grote consequenties te hebben voor de rangorde van de steden. Toch lijkt het percentage woorden van de tekst een betere indicator, aangezien men hiermee kan zien wat het belang van het onderwerp van het onderzoek is ten opzichte van andere onderwerpen. Wanneer we onze aandacht richten op het percentage woorden, blijkt Amsterdam de koppositie van Nijmegen over te nemen. Van de overige steden vallen Arnhem en Schiedam op. De nieuw geformeerde colleges in beide steden geven zowel qua aantal zinnen als qua percentage van het totaal aantal woorden veel aandacht aan de multiculturele samenleving.

Een mogelijke verklaring is te vinden in het percentage allochtonen en de grootte – gemeten naar het aantal inwoners – van de stad. Om dit na te gaan is een correlatiematrix uitgedraaid¹⁰. Uit deze analyse kan worden opgemaakt dat met name het percentage woorden dat wordt besteed aan integratievraagstukken in de collegeakkoorden, (sterk) samenhangt met zowel het percentage niet-westerse allochtonen in de stad als met het inwoneraantal. Uiteraard zijn er wel uitzonderingen op deze regel. Zo staan Eindhoven, Zaanstad en Leiden relatief laag in de procentuele rangorde, terwijl hier redelijk veel niet-westerse allochtonen wonen.

De samenhang tussen de mate van aandacht en de beide demografische indicatoren is bij de collegeakkoorden groter dan bij de verkiezingsprogramma's. Met andere woorden: de mate van aandacht voor de multiculturele samenleving in de collegeakkoorden hangt sterker samen met zowel het percentage allochtonen als het inwoneraantal dan de mate van aandacht voor dezelfde onderwerpen in de verkiezingsprogramma's.

¹⁰ Deze is te vinden in Tabel B1. in appendix D.

Tabel 7.1 De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving per stad

	Aantal zinnen	Percentage van het totaal aantal woorden	Percentage niet-westerse allochtonen
Nijmegen	91	7,1	12,05
Den Haag	86	12,0	31,78
Utrecht	63	12,6	20,68
Amsterdam	61	13,3	34,22
Arnhem	36	7,3	16,94
Rotterdam	33	10,3	35,11
Groningen	29	6,9	9,01
Schiedam	29	8,1	22,92
Hengelo	28	6,4	10,45
Amersfoort	28	6,6	13,39
Almelo	23	5,9	13,11
Venlo	21	3,4	10,63
Zaanstad	21	2,3	15,03
Helmond	17	4,2	11,19
Den Bosch	16	5,5	9,85
Leeuwarden	16	3,8	9,03
Eindhoven	15	3,0	14,62
Dordrecht	15	4,6	16,48
Haarlem	15	3,3	12,57
Alkmaar	14	8,2	11,98
Leiden	12	2,2	14,15
Breda	11	4,0	10,06
Enschede	11	4,4	14,02
Heerlen	11	1,9	7,04
Lelystad	10	4,5	17,32
Tilburg	10	2,2	13,26
Maastricht	4	2,0	7,23
Zwolle	4	0,6	8,4
Sittard-Geleen	2	0,3	5,6
Emmen	1	0,4	3,7

Eén verklaring voor de toename of afname van de mate van aandacht binnen de steden, ligt in de formatie van het college. In de analyse van de verkiezingsprogramma's is immers opgevallen dat partijen aan de linkerkzijde van het politieke spectrum meer nadruk leggen op integratie en de multiculturele samenleving dan centrumpartijen of rechtse partijen. In de volgende tabel wordt nagegaan of linkse colleges (met enkel linkse partijen), centrumlinkse colleges (linkse partijen en het CDA) of brede colleges (waarin tevens de VVD zitting neemt) van elkaar verschillen wat betreft de mate van aandacht.

Tabel 7.2 De mate van aandacht voor de multiculturele samenleving: verschillen tussen coalities

Kleur van het college	Gemiddeld aantal zinnen per collegeprogramma	Percentage van het totaal aantal woorden
Links	39	6,0
Centrumlinks	19	4,5
Breed	24	5,9

Uit deze tabel blijkt dat met name de centrumlinkse colleges minder aandacht besteden aan het onderwerp onder onderzoek.

Deze bevinding komt deels overeen met de resultaten van de analyse van de verkiezingsprogramma's: linkse partijen besteden de meeste aandacht aan integratie en de multiculturele samenleving. Dat brede coalities echter ook hoger scoren dan het gemiddelde is moeilijker te verklaren. De stelling 'hoe linkser het college, hoe meer aandacht er aan integratie wordt besteed' gaat niet op, getuige ook de samenhang tussen deze cijfers.¹¹

7.2 Aandacht voor idealen, problemen en oplossingen

In de collegeakkoorden is in de tekst die gewijd is aan de multiculturele samenleving, een conceptueel onderscheid gemaakt naar drie niveaus:

- uitgangspunten, idealen of lange-termijndoelstellingen van integratie;
- perspectieven op de oorzaken van gebrekkige integratie: probleemdefinities;
- politieke perspectieven op strategieën van integratie.

Gemiddeld besteden de nieuwe colleges verreweg de meeste aandacht aan beleidsstrategieën (94%), daarna aan gesignaleerde problemen (4%) en de minste aandacht wordt besteed aan vooropgestelde idealen (2%).

Hieruit blijkt dat de nadruk op beleidsstrategieën in de collegeakkoorden nog groter is dan in de verkiezingsprogramma's. Bovendien wordt er door de coalities met name veel minder aandacht besteed aan de probleemanalyse.

Er zijn echter wel verschillen tussen steden onderling aan te wijzen:

¹¹ Zie hiervoor tabel B.1 in appendix D. Uit deze correlatiematrix blijkt dat de samenhang tussen de kleur van het college en de mate van aandacht voor de multiculturele samenleving, gemeten naar het aantal zinnen en het percentage van de totale tekst, zeer laag is en niet significant.

Tabel 7.3 Aandacht voor idealen, problemen en strategieën in percentages: verschillen tussen steden in percentages

	Idealen	Problemen	Strategieën	N (100%)
Amsterdam	3	20	77	61
Rotterdam	3	0	97	33
Den Haag	0	0	100	86
Utrecht	0	8	92	63
> 14% allochtonen	1	3	97	149
10 - 14% allochtonen	4	4	92	258
<10% allochtonen	0	0	100	83

Uit deze tabel blijkt, dat het beeld dat voornamelijk aandacht wordt besteed aan beleidsstrategieën, voor de meeste steden en clusters overeind blijft. Van de vier grote steden wordt alleen in Amsterdam en Rotterdam gepleit voor idealen op het gebied van integratie en alleen in Amsterdam en Utrecht worden problemen gesignaleerd. Wanneer we dit vergelijken met de analyse van de verkiezingsprogramma's, blijkt dat er in de collegeakkoorden van Amsterdam en de steden met 10 tot 14% allochtonen meer aandacht wordt besteed aan idealen dan in de verkiezingsprogramma's in deze steden. Door de Amsterdamse coalitie wordt er bovendien meer ruimte vrijgemaakt voor de analyse van problemen en minder voor strategieën dan in de verkiezingsmanifesten van de partijen in deze stad, terwijl voor alle andere steden het omgekeerde geldt.

Ook hier kan een verklaring worden gevonden in de kleur van het college, zoals is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 7.4 Aandacht voor idealen, problemen en strategieën afgezet naar de kleur van het college in percentages

Kleur van het college	Idealen	Problemen	Strategieën	N (100%)
Links	6	7	87	195
Centrumlinks	0	4	96	272
Breed	0	3	97	266

Uit deze tabel blijkt dat de linkse colleges de meeste aandacht besteden aan zowel idealen als problemen. 'Hoe rechtser, hoe meer nadruk op strategieën', blijkt hier zeker op te gaan.

Dat de linkse colleges de meeste aandacht besteden aan idealen voor de multiculturele samenleving, wijkt af van de analyse van de verkiezingsprogramma's. Daar blijken het juist de christelijke partijen – met name het CDA – te zijn die uitgangspunten formuleren. Dat deze colleges echter eveneens de meeste nadruk leggen op problemen, komt wel overeen met de analyse van de verkiezingsprogramma's.

7.3 Samenvatting

- Er wordt globaal evenveel aandacht aan integratievraagstukken gewijd in de collegeakkoorden als in de verkiezingsprogramma's: 24 zinnen, 5% van de tekst.
- Over het algemeen besteden colleges van steden met relatief veel allochtonen en een hoger bevolkingsaantal procentueel meer aandacht aan de multiculturele samenleving in de programma's die zij hebben opgesteld.
Dit geldt in nog sterkere mate dan bij de verkiezingsprogramma's.
- Met name colleges met een linkse signatuur besteden meer dan gemiddeld aandacht aan het onderwerp onder onderzoek. De stelling 'hoe linkser het college, hoe meer aandacht' gaat echter niet op.
Ook in de verkiezingsprogramma's is gebleken dat linkse partijen zich dit thema meer eigen hebben gemaakt. Dat brede colleges – waarin de VVD samenwerkt met linkse partijen en in enkele gevallen ook met het CDA – procentueel meer dan gemiddeld ruimte vrijmaken voor het onderwerp, sluit niet aan bij de relatief lage mate van aandacht die de VVD-afdelingen in hun verkiezingsprogramma's aan de dag leggen.
- Ten slotte blijkt dat – met uitzondering van enkele steden – de onderzochte programma's voornamelijk zijn gewijd aan beleidsstrategieën. Het vooropstellen van idealen en het signaleren van problemen is veel minder sterk aan de orde. Alleen colleges met een linkse signatuur reppen over idealen. Bovendien problematiseren deze coalities de multiculturele samenleving ook het meest.
Ook in de verkiezingsprogramma's problematiseren de linkse partijen de multiculturele samenleving het meest. Er bestaat echter ook een verschil: in deze manifesten benadrukken de partijen met een christelijke grondslag de idealen meer.

In de volgende hoofdstukken zal enkel dieper worden ingegaan op de inhoud van de strategieën die de colleges voorstellen in de onderzochte collegeakkoorden. Vanwege de geringe aandacht voor idealen en problemen kan hier geen verdere analyse op worden uitgevoerd.

8. Aandacht voor de verschillende thema's

In dit onderzoek zijn de verscheidene strategieën die colleges voorstellen op het gebied van integratie, opgedeeld in negen thema's om de inhoudelijke nadruk in de collegeakkoorden te duiden. De thema's zijn reeds theoretisch uiteengezet in de inleiding van dit rapport. Hierbij moet worden aangetekend dat één onderwerp soms onder meerdere thema's is te plaatsen, met dubbeltellingen als gevolg. In dit hoofdstuk zal de mate van aandacht voor de verschillende thema's op het gebied van beleidsstrategieën worden nagegaan. Ook komen de verschillen tussen steden en coalities onderling aan bod.

8.1 Gemiddelde aandacht voor de verschillende thema's

Tabel 8.1 Aandacht voor de verschillende soorten strategieën

Thema's	Totaal aantal zinnen	Percentage
Sociale cohesie	267	34
Burgerschap	145	18
Inburgering	102	13
Onderwijs	90	11
Werkgelegenheid	83	11
Andere thema's	36	5
Emancipatie	25	3
Discriminatie	24	3
Veiligheid	14	2
N	786	100

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de nieuw geformeerde colleges het meeste beleid formuleren op het gebied van sociale cohesie en burgerschap. Hierna volgen inburgering, onderwijs en werkgelegenheid. Aan alle overige thema's wordt veel minder aandacht besteed.

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's zijn enkele verschillen en overeenkomsten waar te nemen. Zo wordt er procentueel evenveel aandacht gegeven aan sociale cohesie, veiligheid en emancipatie, blijken onderwijs en discriminatie er in de collegeakkoorden minder toe te doen en wordt er voor burgerschap, werkgelegenheid, inburgering en andere thema's meer ruimte vrijgemaakt. Als gevolg hiervan is de top drie van de meest voorkomende thema's ook verschoven. Burgerschap staat nu op de tweede in plaats van de derde plaats en onderwijs is vervangen door inburgering.

8.2 Verschillen tussen steden

Tabel 8.2 Aandacht voor de verschillende soorten strategieën: verschillen tussen de steden in percentages

Thema's	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 14% allochtonen	10 - 14% allochtonen	<10% allochtonen
Sociale cohesie	25	21	34	20	42	34	40
Burgerschap	29	18	31	25	15	16	8
Inburgering	9	18	8	15	8	15	21
Onderwijs	34	8	0	8	12	11	13
Werkgelegenheid	0	13	15	9	16	9	8
Andere thema's	2	3	1	2	3	8	4
Emancipatie	0	0	1	14	1	4	3
Discriminatie	0	10	2	8	4	2	2
Veiligheid	2	10	7	0	0	1	0
N (100%)	56	39	96	65	167	273	90

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er veel verschillen bestaan tussen de onderzochte steden. Steden geven de meeste aandacht aan het thema 'sociale cohesie', maar Amsterdam en Utrecht vormen hierop een uitzondering. Het Amsterdamse college heeft het meeste beleid geformuleerd op het gebied van onderwijs, terwijl het Utrechtse college de meeste nadruk legt op burgerschapsvorming. Bovendien staan niet in alle steden de drie thema's uit de algemene top drie – sociale cohesie, burgerschap en inburgering – bovenaan. In het derde cluster wordt relatief minder aandacht gegeven aan beleidsstrategieën binnen het thema 'burgerschap' en meer aan strategieën die gericht zijn op onderwijs. In Den Haag en in steden in het eerste cluster wordt bovendien meer gewicht gegeven aan beleid ten aanzien van werkgelegenheid dan aan beleid gericht op inburgering.

Er zijn nog meer zaken die opvallen aan bovenstaande tabel. In Rotterdam wordt relatief veel aandacht besteed aan beleid ten aanzien van discriminatie en veiligheid en in Utrecht richt het college zich in hoge mate op de emancipatie van allochtone vrouwen. Ook valt op dat in Amsterdam aan drie thema's helemaal geen aandacht wordt besteed, te weten: werkgelegenheid, discriminatie en emancipatie.

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's zijn wederom enkele significante verschuivingen waar te nemen. Zo valt op dat er in Rotterdam veel minder de nadruk wordt gelegd op burgerschap. De coalitiepartijen hebben dit thema minder van belang gemaakt door nu meer aandacht te besteden aan sociale cohesie. Ook blijkt dat alleen in Amsterdam meer zinnen worden besteed aan onderwijs ten opzichte van de documenten die vooraf zijn gegaan aan de verkiezingen, terwijl in alle andere

steden en clusters minder aandacht wordt besteed aan dit thema. Ten aanzien van het thema 'werkgelegenheid' is Amsterdam bovendien weer de vreemde eend in de bijt, omdat in deze stad het lage percentage zinnen dat aan dit thema in de verkiezingsprogramma's werd besteed nu helemaal is verdwenen. Ook in Utrecht acht men dit onderwerp van minder belang, terwijl in andere collegeakkoorden dit thema juist meer aandacht krijgt.

8.3 Verschillen tussen coalities

Uit onderstaande tabel blijkt dat er verschillen bestaan tussen coalities van verschillende signatuur in aandacht voor de verschillende thema's.

Tabel 8.3 Aandacht voor de verschillende soorten strategieën: verschillen tussen coalities in percentages

	Links	Centrumlinks	Breed
Sociale cohesie	28	34	38
Burgerschap	15	18	22
Inburgering	16	11	13
Onderwijs	21	12	4
Werkgelegenheid	10	10	12
Andere thema's	6	6	2
Emancipatie	3	5	1
Discriminatie	1	4	3
Veiligheid	0	0	5
N (100%)	204	291	291

Zo valt op: hoe linkser het college, hoe meer aandacht voor onderwijs en andere thema's én hoe minder links het college, hoe meer aandacht voor burgerschap, sociale cohesie en veiligheid. Bovendien blijken de linkse colleges meer dan de andere nadruk te leggen op inburgering en de centrumlinkse colleges op emancipatie. Alleen de brede colleges wijzen bovendien op beleid ten aanzien van veiligheid. Als we per soort coalitie kijken naar de drie belangrijkste thema's, valt in het oog dat alleen de brede colleges aansluiten bij de drie thema's die gemiddeld het meest van belang zijn: sociale cohesie, burgerschap en inburgering. De linkse stadsbesturen zetten onderwijs in plaats van burgerschap op de tweede plaats en de centrumlinkse colleges ruilen inburgering in voor onderwijs.

Het is lastig deze uitkomsten te vergelijken met de gevonden verschillen tussen partijen zoals beschreven in paragraaf 4.2.1 van dit rapport. Enkele zaken vallen echter wel op. In de verkiezingsprogramma's besteden de linkse partijen meer aandacht

aan sociale cohesie dan het CDA en de VVD. Uit bovenstaande analyse blijkt echter dat in akkoorden van colleges waarin CDA en VVD zitting hebben, juist meer tekst aan dit thema wordt gewijd dan in akkoorden waarin alleen de linkse partijen zitting hebben. Andersom lijkt de mindere mate waarin linkse coalities nadruk leggen op burgerschap wel overeen te komen met de mindere mate van aandacht die de afdelingen van deze partijen aan de dag leggen in hun verkiezingsprogramma's voor dit thema. Uit de analyse van deze manifesten blijkt: hoe rechtser de partij, hoe meer nadruk op beleid gericht op burgerschap. Gemiddeld genomen kan ook gezegd worden dat linkse partij-afdelingen in hun verkiezingsprogramma's – alleen GroenLinks vormt hierop een kleine uitzondering – meer aandacht besteden aan onderwijs dan de VVD- en CDA-afdelingen. Dit komt overeen met de gevonden verschillen tussen coalities.

8.4 Samenvatting

- Beleidsstrategieën gericht op integratie worden door de nieuw geformeerde colleges in de dertig onderzochte steden voornamelijk gericht op het vergroten van de sociale cohesie in de stad, het propageren van burgerschap en het bevorderen van inburgering van oud- en nieuwkomers.
Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's blijkt er minder aandacht te zijn voor onderwijs en discriminatie en meer voor burgerschap, inburgering en werkgelegenheid. In beide documenten is er weinig nadruk op sociaal-economische en meer op sociaal-culturele thema's.
- Dit algemene beeld blijkt echter niet voor alle steden te gelden. Zo geeft het Amsterdamse college de meeste aandacht aan beleid gericht op onderwijs. In Den Haag en in de steden in het eerste cluster legt men meer nadruk op strategieën ten aanzien van werkgelegenheid in plaats van strategieën gericht op inburgering.
- Er blijken tevens verschillen te zijn tussen de verschillende soorten coalities. Zo blijkt: hoe linkser het college, hoe meer aandacht voor o.a. onderwijs en hoe rechtser, hoe meer aandacht voor o.a. burgerschap en sociale cohesie. Alleen de brede stadsbesturen vestigen bovendien aandacht op veiligheid.
De relatief grotere aandacht van linkse colleges voor onderwijs en de mindere nadruk die deze colleges aan de dag leggen op burgerschap, komt overeen met de gevonden partijverschillen. Opvallend is echter dat juist deze colleges minder aandacht besteden aan sociale cohesie, aangezien uit de verkiezingsprogramma's bleek dat de linkse partijen daar meer nadruk op leggen.

9. Inhoudelijke uitwerking van de beleidsstrategieën

In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de inhoud van de verschillende thema's zoals de colleges deze voor zich zien. Hieronder worden de meest voorkomende thema's uitgesplitst naar de belangrijkste onderwerpen die daaronder vallen. Ook worden verschillen tussen collegeakkoorden onder de loep genomen voor de vier grote steden en de drie soorten coalities, mits er voldoende zinnen zijn om daar conclusies over te trekken.

9.1 Burgerschap

Beleed inzake het bevorderen van burgerschap gaat het meest over:

1. actief en gedeeld burgerschap, sociale cohesie en gedeelde verantwoordelijkheid (63%);
2. het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid van burgers (ook met betrekking tot inburgering) (10%);
3. het stellen van eisen aan zelforganisaties voor subsidies (8%);
4. het bevorderen van gedeelde waarden (8%);
5. het stimuleren van zelforganisaties (4%).

Ten aanzien van de eerste vorm van beleid gericht op burgerschap, geven colleges aan dat burgers en overheid ‘het samen moeten doen’. Hier spreekt een gevoel uit van gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en burgers tezamen voor het proces van integratie; een proces dat bovendien van twee kanten dient te komen. Het Haagse college schrijft bijvoorbeeld: *“Zo wij iets zijn, zijn wij Hagenaars’ is de titel van de beleidsnota over het Haagse integratiebeleid. Kerngedachte hierbij is ‘burgeremancipatie’. Het gaat hier om een actieve overheid die samen met actieve burgers werkt aan gelijke kansen voor de persoonlijke ontwikkeling van alle Hagenaars.”* Overigens sluit de titel van het Haagse programmakkoord ‘Mee Doen’ hier naadloos bij aan.

Tegenover de gedachte dat burgers samen met de overheid verantwoordelijk zijn voor integratie staat het idee dat burgers als individu deze verantwoordelijkheid moeten dragen.

De derde vorm van beleid die wordt voorgesteld ten aanzien van burgerschap betreft het stellen van eisen aan zelforganisaties. Deze organisaties worden geacht zich te voegen naar de wensen van het gemeentebestuur en aan hun beleidsdoelstellingen te voldoen alvorens subsidie te verkrijgen.

Het bevorderen van gedeelde waarden is een vierde punt dat vaak genoemd wordt binnen dit thema. Zo schrijft het Amsterdamse college: *“Gedeelde waarden zijn het fundament van de samenleving”*.

Ten slotte stellen enkele nieuw geformeerde stadsbesturen tevens voor zelforganisaties van migranten te stimuleren. Zo schrijft het college van Venlo: *“De basisfilosofie van dit programma blijft: ‘De gemeente alleen lost niets op, maar helpt de mensen om het zelf op te lossen.’ Deze zelfredzaamheid moet worden vergroot door een groep bruggenbouwers te organiseren en te activeren om zelf actief vraagstukken rondom allochtonen op te pakken en te bespreken.”*

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma’s blijkt dat de nadruk in de collegeakkoorden nog meer is komen te liggen op actief en gedeeld burgerschap. Andere onderwerpen binnen het thema burgerschap hebben minder aandacht gekregen. Met name de mindere mate van aandacht voor het bevorderen van gedeelde waarden en het primaat van de rechtsstaat valt op. Ook is er meer nadruk op participatie in het algemeen en minder op normen en rechten als onderdeel van burgerschap.

In onderstaande tabel worden verschillen tussen steden weergegeven in de nadruk die zij leggen op de verschillende onderwerpen die onder het thema burgerschap vallen.

Tabel 9.1 Burgerschap: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Amster-dam	Rotter-dam	Den Haag	Utrecht	G4 gemiddeld	Overige steden gemiddeld	Totaal
Actief en gedeeld burgerschap	44	14	80	81	65	76	63
Individuele verantwoordelijk-heid	0	57	7	0	9	9	10
Eisen aan organisaties	0	0	13	13	9	10	8
Gedeelde waarden	44	14	0	0	12	3	8
Stimuleren zelforganisaties	0	0	0	0	0	6	4
Overige onderwerpen	12	15	0	6	6	6	7
N (100%)	16	7	30	16	69	76	145

Uit dit overzicht blijkt allereerst dat het stimuleren van actief en gedeeld burgerschap voor de meeste colleges van de vier grote steden van groot belang is. Rotterdam vormt hierop een uitzondering. Het stadsbestuur van deze stad hecht meer waarde aan het propageren van individuele verantwoordelijkheid, iets dat verder alleen in Den Haag enigszins leeft. Het stellen van eisen aan organisaties wordt alleen door het Haagse en het Utrechtse college van belang geacht, terwijl men alleen in Amsterdam en Rotterdam pleit voor het bevorderen van gedeelde waarden. Vergeleken met het gemiddelde van de overige steden valt op dat in de G4 minder nadruk wordt gelegd op actief en gedeeld burgerschap en meer op het bevorderen van gedeelde waarden. Bovendien speelt in deze steden het stimuleren van zelforganisaties geen rol. Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's blijft het beeld bestaan dat ook in de vier grote steden met name meer aandacht is voor actief en gedeeld burgerschap en minder voor de andere onderwerpen.

Tabel 9.2 Burgerschap: verschillen tussen coalities in percentages

	Links	Centrumlinks	Breed
Actief en gedeeld burgerschap	60	71	60
Individuele verantwoordelijkheid	0	8	17
Eisen aan organisaties	0	12	9
Gedeelde waarden	23	4	3
Stimuleren van zelforganisaties	7	0	6
Overige onderwerpen	10	5	5
N (100%)	30	51	64

Uit deze tabel blijkt dat in alle drie de soorten formaties de meeste aandacht wordt besteed aan actief en gedeeld burgerschap. De centrumlinkse coalities besteden hier echter de meeste aandacht aan. Ook valt op dat hoe breder het college is, hoe meer aandacht er wordt besteed aan individuele verantwoordelijkheid. Andersom geldt: hoe linkser het stadsbestuur, hoe meer aandacht voor het belang van gedeelde waarden als basis voor burgerschap.

De grotere nadruk van de brede coalities op de individuele verantwoordelijkheid van burgers komt overeen met de vinding dat VVD-afdelingen in hun verkiezingsprogramma's dit onderwerp veel aandacht geven. Ook de nadruk van linkse coalities op gedeelde waarden sluit aan bij de verkiezingsprogramma's van linkse partijen.

9.2 Onderwijs

Op het gebied van onderwijs stellen de colleges van de dertig onderzochte steden beleidsvoorstellen voor over de volgende vier onderwerpen:

1. het tegengaan van taal- en ontwikkelingsachterstanden van minderheden (33%);
2. het tegengaan van onderwijssegregatie (27%);
3. het stimuleren van de betrokkenheid van ouders bij school (12%);
4. het aanmoedigen van stages (9%).

Allereerst wordt het meest de aandacht gericht op het tegengaan van achterstanden van allochtone kinderen, bijvoorbeeld door het uitbreiden van voorscholen.

Een ander punt dat genoemd wordt is het tegengaan of voorkomen van witte en zwarte scholen. Het college van Utrecht schrijft hierover in het collegeprogramma: *“De gemeente maakt samen met schoolbesturen afspraken over het tegengaan van zwart/witte scholen. De vrije schoolkeuze blijft overeind, maar het college wil dit probleem serieus aanpakken en kijkt naar maatregelen als: wachtlijsten basisscholen pas vanaf 3 jaar openstellen, meer voorscholen oprichten, het ondersteunen van ouderinitiatieven, gedifferentieerd bouwen (...).”*

Ook het meer betrekken van (allochtone) ouders bij het onderwijs en het bevorderen van opvoedingsondersteuning is een punt dat redelijk vaak genoemd wordt.

Ten slotte pleiten enkele colleges voor het aanmoedigen van stages. Het college van Hengelo schrijft hierover: *“Vooral allochtone jongeren hebben te kampen met een eenzijdig aanbod van stageplaatsen (vooral detailhandel) waardoor (allochtone) jongeren afhaken van school. De gemeente Hengelo moet hierin een voorbeeldfunctie vervullen het college wil de komende periode dan ook traineeships aanbieden aan mbo’ers.”*

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma’s wordt in de collegeakkoorden minder aandacht besteed aan het tegengaan van onderwijssegregatie, het beschouwen van het onderwijs als leerschool voor de samenleving en het bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs. Daarentegen achten de nieuwe stadsbesturen met name het bevorderen van stages meer van belang, maar ook het stimuleren van ouderbetrokkenheid en – in mindere mate – het tegengaan van achterstanden van allochtone kinderen, worden meer benadrukt.

Tabel 9.3 Onderwijs: verschillen tussen de vier grote steden in percentages¹²

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	G4 gemiddeld	Overige steden gemiddeld	Totaal
(Taal)achterstanden tegengaan	31	67	0	30	35	33
Onderwijssegregatie tegengaan	0	0	40	7	35	27
Ouderbetrokkenheid	37	0	40	33	3	12
Stages aanmoedigen	0	0	20	3	11	9
Overige onderwerpen	32	33	0	26	16	19
N (100%)	19	3	5	27	63	90

Er zijn ook verschillen aan te wijzen in de mate waarin de colleges van drie grote steden¹³ nadruk leggen op de verschillende beleidsdoelstellingen zoals hier beschreven. Zo blijkt dat het Utrechtse college geen aandacht geeft aan het tegengaan van (taal)achterstanden bij allochtone kinderen, terwijl dit college wel als enige van de vier grote steden tegenwicht wil bieden aan het ontstaan van witte en zwarte scholen en stages wil aanmoedigen. Deze twee onderwerpen worden met name benadrukt in de overige steden. Het stimuleren van de ouderbetrokkenheid leeft bovendien alleen in Amsterdam en Utrecht en veel minder in de overige steden.

¹² Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2 wordt in Den Haag geen aandacht geschonken aan beleidsdoelstellingen die specifiek gericht zijn op onderwijs en integratie.

¹³ Den Haag besteedt geen aandacht aan dit onderwerp

Naast het feit dat de aandacht voor onderwijs in de Haagse verkiezingsprogramma's zich niet heeft vertaald in beleid dat is neergelegd in het collegeprogramma, vallen meer zaken op tussen de documenten in de verschillende steden. Zo is er nu in Rotterdam meer, in Amsterdam minder en in Utrecht en Den Haag helemaal geen aandacht meer voor achterstanden in het onderwijs. Ook is de nadruk op het tegengaan van witte en zwarte scholen in de vier grote steden – met uitzondering van Utrecht – verdwenen. Daarentegen is er in Amsterdam en Utrecht veel meer aandacht voor ouderbetrokkenheid.

Tussen de verscheidene coalities zijn ook interessante verschillen aan te wijzen.

Tabel 9.4 Onderwijs: verschillen tussen coalities in percentages

	Links	Centrumlinks	Breed
(Taal)achterstanden tegengaan	26	40	46
Onderwijssegregatie tegengaan	30	20	31
Ouderbetrokkenheid	21	6	0
Stages aanmoedigen	2	21	0
Overige onderwerpen	21	13	23
N (100%)	43	34	13

Uit deze tabel blijkt: hoe breder het college, hoe meer aandacht voor het tegengaan van achterstanden van allochtone kinderen in het onderwijs. Ook valt op dat met name linkse colleges beleid voorstellen ter vergroting van de ouderbetrokkenheid en dat met name de centrumlinkse stadsbesturen zich bezighouden met het bevorderen van stages. Tot slot springt in het oog dat deze colleges juist minder aandacht besteden aan het tegengaan van segregatie in het onderwijs.

Enkele van deze bevindingen komen overeen met de nadruk die de verschillende partijafdelingen in hun verkiezingsprogramma's leggen op onderwijsbeleid in de multiculturele samenleving. Zo blijkt dat ook in de verkiezingsprogramma's de nadruk op het tegengaan van achterstanden toeneemt van links naar rechts. Ook de mindere aandacht voor het tegengaan van onderwijssegregatie onder centrumlinkse coalities komt overeen met de geringe aandacht die CDA-afdelingen voor dit onderwerp aan de dag leggen in hun verkiezingsprogramma's. Anderzijds zijn het juist deze afdelingen die meer aandacht geven aan het aanmoedigen van stages, wat overeenkomt met de gevonden verschillen tussen de coalities. De grotere nadruk van linkse colleges op ouderbetrokkenheid sluit aan bij de programma's van GroenLinks.

9.3 Werkgelegenheid

De drie meest voorkomende voorstellen op het gebied van werkgelegenheid betreffen:

1. positieve discriminatie (40%);
2. het tegengaan van achterstanden van allochtonen op de arbeidsmarkt (16%);
3. het stimuleren van (etnisch) ondernemerschap (12%).

Ten aanzien van de eerste maatregel stellen colleges voornamelijk voor zelf het goede voorbeeld te geven door het diversiteitsbeleid van de gemeente te benadrukken. Een deel van de colleges acht het daarnaast van belang bedrijven binnen de gemeentegrenzen aan te sporen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Een ander punt betreft het tegengaan van de achterstanden van allochtonen op de arbeidsmarkt. Het college van Lelystad zegt hierover: *“Dit college wil de arbeidsmarktpositie van zogenaamde ‘nieuwe Nederlanders’ versterken. Concreet zal dit een vast bespreekpunt zijn in het reguliere overleg met het bedrijfsleven (...)”* Tot slot leggen enkele colleges de nadruk op het stimuleren van etnisch ondernemerschap.

Over het algemeen kan gesteld worden dat in de collegeakkoorden meer de nadruk wordt gelegd op het tegengaan van achterstanden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt dan op het oplossen van deficiënties aan de aanbodzijde.

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma’s wordt in de collegeakkoorden meer aandacht gegeven aan positieve discriminatie en het stimuleren van etnisch ondernemerschap en minder aan het tegengaan van achterstanden, inburgering via werk of stage en het bevorderen van gelijke kansen. Het beeld dat meer nadruk wordt gelegd op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, blijft echter overeind.

Het is lastig een duidelijke analyse te geven van de verschillen tussen de vier grote steden met betrekking tot de inhoudelijke specificatie van dit thema in de collegeakkoorden vanwege het lage aantal zinnen dat in deze steden aan dit thema is besteed. Het is echter wel mogelijk verschillen tussen de coalities te duiden.

Tabel 9.5 Werkgelegenheid: verschillen tussen coalities in percentages

	Links	Centrumlinks	Breed	Totaal
Positieve discriminatie	35	48	30	40
Werkgelegenheid (taal)achterstanden	25	7	29	16
Etnisch ondernemerschap	10	27	19	12
Overige onderwerpen	30	18	22	32
N (100%)	20	29	34	83

In deze tabel valt met name op dat de centrumlinkse coalities zich onderscheiden door de meeste nadruk te leggen op positieve discriminatie en het stimuleren van etnisch ondernemerschap en tegelijkertijd de minste aandacht te geven aan het tegengaan van achterstanden op de arbeidsmarkt.

Deze bevindingen komen in het geheel niet overeen met de analyse van de verkiezingsprogramma's. Zo wordt in deze documenten juist door de linkse partijen meer nadruk gelegd op positieve discriminatie en door het CDA bijna niet. CDA-afdelingen besteden daarentegen juist veel aandacht aan het tegengaan van achterstanden op de arbeidsmarkt in hun programma's, terwijl de colleges waarin deze partij zitting heeft dat veel minder doen. Wanneer echter wordt samengewerkt met de VVD in een brede coalitie – de partij die dit onderwerp eveneens van belang acht – wordt dit verkiezingsthema omgezet in voorgenomen beleid. Alleen de nadruk op etnisch ondernemerschap van centrumlinkse en brede coalities sluit aan bij de beleidsvoor-nemens van CDA- en VVD-afdelingen voor de verkiezingen.

9.4 Inburgering

Beleid ten aanzien van de inburgering van oud- en nieuwkomers wordt voornamelijk gericht op de volgende onderwerpen:

1. inburgeringscursussen (54%);
2. het bevorderen van het leren van de Nederlandse taal (29%);
3. het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid met betrekking tot inburgering (11%).

In de collegeakkoorden ligt binnen dit thema de meeste nadruk op het aanbieden van inburgeringcursussen.

Hierna volgt – meer in het algemeen – het leren van de Nederlandse taal en het benadrukken van het belang hiervan voor participatie in de samenleving op alle gebieden. Zo schrijft het nieuwe college van Heerlen *“Met name de mensen met een achterstandspositie moeten de mogelijkheid krijgen om actief te zijn in de eigen buurt om zo volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Voor ‘allochtonen’ is in dit verband het taalonderwijs van groot belang.”*

Ten slotte geven de colleges aan dat het inburgeren in de Nederlandse samenleving geen vrijblijvende zaak is, maar dat individuen hiervoor verantwoordelijkheid dienen te dragen. Het Leeuwarder stadsbestuur heeft bijvoorbeeld als beleid: *“We leggen (...) een verband tussen het recht op uitkering en de verplichting om Nederlandse taalcursussen te volgen.”*

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's wordt in de collegeakkoorden veel meer aandacht gegeven aan inburgeringcursussen ten koste van het alleen benadrukken van het leren van de Nederlandse taal. Ook is er minder nadruk op de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars en het combineren van een inburgeringstraject met een stage of een werkplek.

Tabel 9.6 Inburgering: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4 gemiddeld	Overige steden gemiddeld	Totaal
Inburgeringscursussen	80	29	0	50	37	61	54
Nederlandse taal	20	43	75	10	37	26	29
Individuele verantwoordelijkheid inburgering	0	29	25	0	13	10	11
Overige onderw.	0	0	0	40	13	3	6
N (100%)	5	7	8	10	30	72	102

Uit bovenstaande tabel blijkt dat in de vier grote steden meer aandacht is voor de Nederlandse taal dan in de overige steden en minder voor inburgeringcursussen. Dit laatste komt met name door het feit dat hier in Den Haag helemaal geen aandacht aan wordt besteedt. Over het algemeen leggen de colleges in Amsterdam en Utrecht het meest de nadruk op het aanbieden van inburgeringcursussen, terwijl het Rotterdamse en het Haagse college meer prioriteit geven aan het leren van de taal. De nadruk op de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars leeft bovendien alleen in de laatste twee colleges. In Utrecht wordt daarnaast nog aandacht gevraagd voor het combineren van de inburgering met een werk- of stageplaats.

De verschillen die nu tussen de vier grote steden tot uiting komen, zijn deels tegenovergesteld aan de bevindingen van de analyse van de verkiezingsprogramma's. Zo werd in Amsterdam en Utrecht in deze documenten juist meer nadruk gelegd op taal, terwijl in Rotterdam en Den Haag inburgeringcursussen prioriteit hadden. Anderzijds zijn verschillen die bestonden, juist groter geworden. In de Amsterdamse en Utrechtse verkiezingsprogramma's werd aan de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars een geringe aandacht gegeven. In de collegeakkoorden van deze steden wordt aan dit beleidsdoel echter helemaal geen aandacht geschonken, terwijl er in de overige twee steden juist meer aandacht aan wordt gegeven. Ook tussen de verschillende coalities vallen een aantal zaken op.

Tabel 9.7 Inburgering: verschillen tussen coalities in percentages

	Links	Centrumlinks	Breed
Inburgeringscursussen	75%	48	41
Nederlandse taal	22	29	36
Individuele verantwoordelijkheid inburgering	0	6	23
Overige onderwerpen	3	17	0
N (100%)	32	31	39

Wederom gaan voor deze tabel enkele stellingen op. Namelijk: ‘hoe linkser het college, hoe meer aandacht voor inburgeringscursussen’ en ‘hoe breder de coalitie, hoe meer nadruk op de Nederlandse taal en de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars’.

De eerste stelling komt redelijk overeen met de gevonden verschillen tussen de verkiezingsprogramma’s. De grotere nadruk van centrumlinkse en brede colleges op (het leren van) de Nederlandse taal sluit echter niet aan bij de eerdere analyse. Toen bleek namelijk dat CDA- en VVD-afdelingen niet de meeste aandacht aan dit onderwerp gaven. Deze afdelingen benadrukken echter wel meer dan andere partijen (met uitzondering van GroenLinks) de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars; iets dat eveneens in de collegeakkoorden naar voren komt.

9.5 Sociale cohesie

Beleid ten aanzien van sociale cohesie wordt voornamelijk gericht op de volgende onderwerpen:

1. het bevorderen van sport en cultuur (27%);
2. het bevorderen van interactie/dialogoog (15%);
3. diversiteit op de werkplek (13%);
4. het verspreiden van respect en tolerantie (12%);
5. het tegengaan van segregatie in het onderwijs (9%).

Binnen het belangrijkste thema van dit onderzoek neemt het bevorderen van sport en cultuur als maatschappelijk bindmiddel een belangrijke plaats in. In veel collegeakkoorden wordt dit onderwerp echter niet omgezet in concreet beleid. In Zaanstad acht men het wel van belang duidelijker aan te geven hoe sport meer dienst kan doen als maatschappelijk bindmiddel: *“We streven ernaar om de sportvoorzieningen zo veel mogelijk op fietsafstand te houden. Ze zijn bij uitstek een plek voor integratie, waar Zaanse burgers van verschillende komaf, rijk en arm, allochtoon en autochtoon elkaar ontmoeten en gezamenlijk sporten. Om dit alles te bereiken moeten we nauw samenwerken met de verenigingen en zullen de verenigingen hier en daar ook moeten inschikken.”*

Daarnaast pleiten colleges voor het bevorderen van interactie en dialoog tussen individuen van verschillende afkomst. Het Amsterdamse stadsbestuur schrijft: *“Doel (...) is het verbeteren van de sociale cohesie en het bevorderen van ontmoeting en binding van Amsterdammers.”*

Het bevorderen van diversiteit op de werkplek is een punt dat eveneens binnen het thema sociale cohesie een belangrijke rol speelt. Dit geldt tevens voor het vijfde punt – het tegengaan van witte en zwarte scholen.

Het vierde onderwerp in rij betreft het verspreiden van respect en tolerantie. De nieuwe gemeentebesturen geven aan dat dit een basis kan of dient te vormen voor een diverse samenleving.

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's wordt in de collegeakkoorden met name minder nadruk gelegd op het tegengaan van onderwijssegregatie en iets minder op sport en cultuur. Er is echter meer aandacht voor diversiteit op de werkplek, het bevorderen van interactie en het verspreiden van respect en tolerantie.

In onderstaande tabel worden verschillen tussen de vier grote steden weergegeven met betrekking tot de nadruk die zij leggen op de verschillende beleidsdoelstellingen.

Tabel 9.8 Sociale cohesie: verschillen tussen de vier grote steden in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	G4 gemid.	Overige steden gemiddeld	Totaal
Sport en cultuur	14	0	36	15	24	29	27
Interactie/dialoog	14	0	27	31	22	12	15
Diversiteit op de werkvloer	0	0	24	15	15	12	13
Respect en tolerantie	71	25	12	0	24	8	12
Onderwijssegregatie tegengaan	0	0	0	15	3	11	9
Overige onderwerpen	0	75	0	24	12	28	24
N (100%)	14	8	33	13	68	199	267

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de colleges van de vier grote steden het onderwerp sociale cohesie binnen de multiculturele samenleving op verschillende manieren benaderen. Zo acht alleen het Haagse college het bevorderen van sport en cultuur van het meeste belang. In Utrecht zet men voornamelijk in op het bevorderen van interactie en dialoog, terwijl het Amsterdamse gemeentebestuur meer ziet in het verspreiden van respect en tolerantie als belangrijke waarden. Zowel het bevorderen van sport en cultuur als van interactie en dialoog wordt in Rotterdam niet van belang geacht, terwijl dat in Utrecht geldt voor het verspreiden van respect en tolerantie als belangrijke waarden. Het tegengaan van segregatie – op de werkvloer of in het onderwijs – wordt niet door alle steden belangrijk geacht.

Het Rotterdamse college lijkt een vreemde eend in de bijt. Dit college hecht namelijk waarde aan andere onderwerpen dan de andere drie grote steden. Zo pleit dit gemeentebestuur als enige voor het bevorderen van de kennis van verschillende culturen. Ten opzichte van de overige steden valt op dat in de G4 meer nadruk ligt op interactie en dialoog, respect en tolerantie en diversiteit op de werkvloer en minder op het tegengaan van onderwijssegregatie en het bevorderen van sport en cultuur. Ten opzichte van de collegeakkoorden zijn er veel verschillen waar te nemen. Zo is er in alle steden minder aandacht voor sport en cultuur, met uitzondering van Den Haag. Voor het bevorderen van interactie en dialoog is juist meer aandacht, alleen nu is Rotterdam de uitzondering. In alle steden is er meer ruimte voor het verspreiden van respect en tolerantie als belangrijke waarden, behalve in Utrecht. Alleen in Den Haag en Utrecht wordt diversiteit op de werkplek meer benadrukt. In de andere twee steden is de aandacht voor dit onderwerp juist verdwenen. Ten slotte zijn in alle steden de beleidsvoornemens ten aanzien van het tegengaan van witte en zwarte scholen niet omgezet in concreet beleid, met uitzondering van Utrecht. Daar is de nadruk op dit onderwerp echter ook kleiner geworden.

Tabel 9.9 Sociale cohesie: verschillen tussen coalities in percentages

	Links	Centrumlinks	Breed
Sport en cultuur	18%	31	29
Interactie/dialoog	11	14	17
Diversiteit op de werkvloer	13	14	12
Respect en tolerantie	20	7	13
Onderwijssegregatie tegengaan	23	7	4
Overige onderwerpen	15	27	25
N (100%)	56	100	111

Tussen de coalities valt met name op dat linkse colleges de minste nadruk leggen op sport en cultuur en het meeste op het verspreiden van respect en tolerantie. Bovendien blijkt dat hoe linkser het college is, hoe meer aandacht er is voor het tegengaan van onderwijssegregatie. Andersom geldt: hoe breder de coalitie, hoe meer aandacht voor het bevorderen van interactie en dialoog.

De eerste vinding komt redelijk overeen met de gevonden verschillen tussen partijen: centrum- en rechtse partijen leggen meer nadruk op sport en cultuur. Het grotere belang dat linkse colleges hechten aan het verspreiden van respect en tolerantie sluit voornamelijk aan bij de nadruk die GroenLinks hierop legt. De overige analyses zijn niet in overeenstemming met de analyse van de verkiezingsprogramma's.

9.6 Overige thema's

In het vorige hoofdstuk is gebleken dat de gemeentebesturen in hun collegeakkoorden weinig aandacht besteden aan de thema's 'discriminatie', 'veiligheid', 'emancipatie' en 'andere thema's'. Hoewel het lastig is een duiding te geven van de inhoudelijke specificatie van deze thema's vanwege het geringe aantal zinnen dat hieraan is besteed, is het wel mogelijk in het algemeen te onderzoeken welke onderwerpen de colleges van belang achten.

9.6.1 Discriminatie

Binnen dit thema leggen colleges met name de nadruk op het tegengaan van discriminatie in het algemeen. Alleen de gemeentebesturen van Rotterdam en Groningen pleiten voor een antidiscriminatiebeleid op de arbeidsmarkt.

In de collegeakkoorden wordt – in tegenstelling tot de verkiezingsprogramma's – geen aandacht besteed aan discriminatie in het onderwijs. Wel is er relatief meer aandacht voor het tegengaan van discriminatie op de arbeidsmarkt.

9.6.2 Veiligheid

Veiligheidsbeleid in de multiculturele samenleving is voornamelijk gericht op de aanpak van radicalisering. Slechts één college spreekt over het tegengaan van criminaliteit onder allochtonen.

Dit sluit aan bij de nadruk die lokale politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's aan de dag leggen voor veiligheidsbeleid binnen de multiculturele samenleving.

9.6.3 Emancipatie

Het beleid binnen dit thema wordt in het algemeen op de emancipatie van allochtone vrouwen gericht, bijvoorbeeld door het specifiek aanbieden van taallessen. Alleen in Utrecht wordt ook de emancipatie van mannen aan de orde gesteld. In Nijmegen pleit men bovendien voor de emancipatie van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt.

Er bestaan weinig verschillen tussen de verkiezingsprogramma's en de collegeakkoorden wat betreft de nadruk op de verschillende onderwerpen binnen dit thema.

9.6.4 Andere thema's

Andere onderwerpen die niet binnen een van de andere thema's vallen, zijn met name gericht op hulpverlening; ofwel specifieke hulpverlening voor bepaalde groepen allochtonen, of bijvoorbeeld zorg voor oudere allochtonen. Een ander punt dat enkele malen wordt genoemd is het faciliteren van (organisaties van) minderheden, bijvoorbeeld door het aanbieden van ruimtes.

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's wordt in de collegeakkoorden nog meer nadruk gelegd op bovenstaande onderwerpen, terwijl andere onderwerpen minder of niet aan bod komen. De oproep om religie tot het private domein te beperken, is niet uitgewerkt in de collegeakkoorden.

9.7 Samenvatting

- Beleidsstrategieën gericht op het bevorderen van *burgerschap* zijn – net als in de verkiezingsprogramma's – in de collegeakkoorden voornamelijk gericht op de participatie van minderheden, ofwel op basis van de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en burgers tezamen, of op basis van de individuele verantwoordelijkheid. De meeste grote steden leggen de nadruk op de eerste vorm van verantwoordelijkheid, terwijl het Rotterdamse college haar pijlen richt op de tweede vorm. Rechten en normen en waarden spelen een veel minder sterke rol, ook minder dan in de verkiezingsprogramma's. Binnen de vier grote steden zijn het alleen Amsterdam en Rotterdam die hier belang aan hechten. Tussen de verschillende soorten coalities valt op dat linksere colleges meer aandacht schenken aan gedeelde waarden en bredere coalities meer aan individuele verantwoordelijkheid.
- Beleid binnen het thema *onderwijs* is met name gericht op het tegengaan van (taal)achterstanden van allochtone kinderen en het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Het eerste is een onderwerp dat van de grote steden alleen in Amsterdam en Rotterdam door de colleges wordt gepropageerd, terwijl het laatste alleen in Utrecht wordt betoogd. Andere zaken die veel worden genoemd zijn het bevorderen van de ouderbetrokkenheid van allochtone kinderen en aanmoedigen van stages voor allochtone jongeren. Er blijken redelijk veel verschillen te bestaan tussen de verschillende coalities in de mate waarin zij nadruk leggen op bepaalde beleidsdoelstellingen. Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's bestaan redelijk veel verschillen. Voor enkele onderwerpen is meer aandacht en voor andere onderwerpen minder.
- *Werkgelegenheidsbeleid* is met name gericht op het tegengaan van achterstanden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt - door middel van positieve discriminatie - en minder op het oplossen van deficiënties aan de aanbodzijde. Dit komt overeen met de analyse van de verkiezingsprogramma's. Verschillen tussen de vier grote steden zijn niet te duiden vanwege de geringe aandacht voor dit thema. De centrumlinkse coalities onderscheiden zich door de meeste nadruk te leggen op positieve discriminatie en etnisch ondernemerschap en de minste op het tegengaan van achterstanden. Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's wordt met name meer aandacht besteed aan positieve discriminatie en minder aan inburgering via werk of stage en het propageren van een gelijke kansenbeleid.
- Beleid gericht op de *inburgering* van allochtonen beslaat met name het aanbieden van inburgeringcursussen en het propageren van het belang van het leren van de Nederlandse taal (door middel van het vergroten van het aanbod van taalcursussen). Op het eerste wordt veel meer nadruk gelegd, in tegenstelling tot wat we hebben gezien in de verkiezingsprogramma's. Daar speelde taal de belangrijkste rol. De colleges in Amsterdam en Utrecht geven meer aandacht aan het eerste beleidsdoel, terwijl de colleges van Den Haag en Rotterdam het tweede beleidsdoel prefereren.

Het zijn bovendien enkel deze gemeentebesturen die de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars benadrukken. Linksere colleges blijken bovendien meer nadruk te leggen op inburgeringcursussen en bredere coalities meer op taal en de individuele verantwoordelijkheid van inburgeraars.

- Op het gebied van het thema *sociale cohesie* wordt de meeste aandacht gegeven aan het bevorderen van sport en cultuur als bindmiddel voor de samenleving. Daarnaast leggen de colleges van de dertig onderzochte steden nadruk op het bevorderen van interactie tussen individuen uit diverse bevolkingsgroepen. Dit kan tevens bereikt worden door middel van het derde onderwerp: door te zorgen voor meer diversiteit op het werk. Hier is in de collegeakkoorden meer aandacht voor dan in de verkiezingsprogramma's. Het verspreiden van respect en tolerantie – het vierde beleidsdoel binnen dit thema – kan als basis dienen voor een gezonde multiculturele samenleving. Ten slotte wordt ook in dit thema aandacht geschonken aan het tegengaan van witte en zwarte scholen, maar met minder nadruk dan in de verkiezingsmanifesten. Tussen de vier grote steden en de verscheidene coalities bestaan grote verschillen in de mate waarin zij de verschillende onderwerpen van belang achten.
- De overige thema's krijgen minder aandacht in de onderzochte collegeakkoorden waardoor het niet mogelijk is hier een even uitvoerige analyse op uit te voeren. Over het thema *discriminatie* kan wel gezegd worden dat met name beleid wordt geformuleerd ten aanzien van het in het algemeen tegengaan van discriminatie in de samenleving. Tegenwicht geven aan discriminatie op de arbeidsmarkt speelt veel minder een rol in de collegeakkoorden. *Veiligheidsbeleid* is vooral gericht op de aanpak van radicalisering. Beleid ten aanzien van *emancipatie* wordt in het algemeen gericht op het tegengaan van de achterstanden van allochtone vrouwen. De categorie '*andere thema's*' beslaat voornamelijk beleid gericht op hulpverlening – specifieke hulpverlening voor bepaalde groepen en zorg voor oudere allochtonen – en in mindere mate het faciliteren van allochtone minderheidsgroeperingen.
Er bestaan enkel nuanceverschillen tussen de onderwerpen die in de verkiezingsprogramma's binnen de verschillende thema's van belang worden geacht en de nadruk op de beleidsdoelstellingen in de collegeakkoorden .

10. Nadruk op het individu of de groep

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of colleges in het beleid dat zij formuleren op het gebied van integratie meer de nadruk leggen op individueel beleid – algemeen geformuleerd beleid gericht op individuen – of op beleid dat aparte voorzieningen treft voor bepaalde groepen. Ook wordt kort gekeken naar de mate van aandacht voor problemen met enerzijds oorzaken op groepsniveau en anderzijds individugebonden oorzaken.

10.1 Problemen: oorzaken op individueel en groepsniveau

Hoewel slechts een zeer klein deel van de geanalyseerde tekst in de collegeakkoorden is gewijd aan de analyse van problemen van integratie, kan wel nagegaan worden in welke mate men oorzaken ziet bij de groep of juist bij het individu. Dan blijkt dat de meeste aandacht uitgaat naar problemen met oorzaken verbonden aan het groeps-lidmaatschap (68%) en minder naar individugebonden oorzaken (32%). Bovendien blijkt dit voor de drie soorten colleges ongeveer gelijk te zijn.

Deze observatie komt grotendeels overeen met de analyse van de verkiezingsprogramma's. Ook daar wordt de meeste nadruk gelegd op groepsgebonden oorzaken door alle partijen, met uitzondering van de Leefbaren. Voor de PvdA, het CDA en de VVD was het verschil in nadruk op beide soorten oorzaken echter niet zo groot, terwijl dit nu wel het geval is bij alle colleges.

10.2 Strategieën: Individueelgeoriënteerd en groepsgeoriënteerd beleid

Uit onderstaande tabel blijkt dat de gemeentebesturen van de onderzochte steden in hun collegeakkoorden voornamelijk de nadruk leggen op individugeoriënteerd beleid.

Tabel 10.1 Nadruk op individu- of groepsgeoriënteerd beleid per thema in percentages

	Burger-schap	Onderwijs	Werk-gelegenheid	Inburgering	Sociale cohesie	Discriminatie	Veiligheid	Emancipatie	Andere thema's	Totaal
Individu georiënteerd beleid	83	71	59	100	66	21	100	100	0	71
Groeps georiënteerd beleid	17	29	41	0	34	79	0	0	100	29
N (100%)	145	90	83	102	267	24	14	25	36	697

Er zijn echter wel verschillen tussen de afzonderlijke thema's aan te duiden. Zo is beleid binnen de thema's inburgering, veiligheid en emancipatie alleen gericht op het individu. Binnen de thema's burgerschap, onderwijs, werkgelegenheid en sociale cohesie wordt voornamelijk algemeen beleid geformuleerd, maar maken de colleges ook ruimte voor groepsgeoriënteerd beleid. Doelstellingen gericht op het tegengaan van discriminatie en doelstellingen gericht op andere thema's zijn voornamelijk of alleen gericht op de groep.

Ten opzichte van de verkiezingsprogramma's is de nadruk op individugeoriënteerd nog iets groter geworden. Dit geldt voor de meeste thema's. Met name de verdwijning van groepsgeoriënteerd veiligheidsbeleid valt hierbij op. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Zo wordt in de collegeakkoorden binnen de andere thema's helemaal geen algemeen beleid meer geformuleerd. Bovendien is er binnen de thema's werkgelegenheid en discriminatie een toename van groepsgeoriënteerd beleid.

Tussen de steden en clusters bestaan geen zeer grote verschillen¹⁴. In het tweede cluster en in Amsterdam wordt het meeste groepsgeoriënteerd beleid geformuleerd en in het derde cluster wordt het meest de nadruk gelegd op algemeen beleid. Het laatste prevaleert echter overal. Tussen de verschillende coalities valt met name op dat centrumlinkse coalities de meeste nadruk leggen op groepsgeoriënteerd beleid.

Deze beide vindingen sluiten niet aan bij de analyse van de verkiezingsprogramma's. Daaruit bleek dat in Den Haag en bij de linkse partijen de meeste nadruk lag op groepsgeoriënteerd beleid.

10.3 Samenvatting

- Door de nieuwe gemeentebesturen worden – net als door de politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's – voornamelijk problemen gesignaleerd met oorzaken verbonden aan het groepslidmaatschap.
- Er wordt met name individugeoriënteerd beleid geformuleerd. Dit sluit aan bij de analyse van de verkiezingsprogramma's. Het verschil is echter – ook binnen de afzonderlijke thema's – iets groter geworden.

¹⁴ Zie Tabel B2. in de appendix.

11. Conclusies

Het lokale integratiebeleid zoals door gemeentelijke politieke actoren is neergelegd in verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden wordt in dit hoofdstuk geduid en verklaard. Dit geldt tevens voor de overeenkomsten en verschillen tussen beide documenten.

11.1 De verkiezingsprogramma's

Over de hele breedte is de aandacht voor integratiebeleid in de verkiezingsprogramma's laag te noemen met een gemiddelde van 25 zinnen per programma, 6% van het totaal. De mate van aandacht houdt deels verband met het percentage allochtonen en de grootte van de stad: hoe minder allochtonen en hoe kleiner de bevolking, hoe minder aandacht voor integratie. Ook zijn er grote verschillen tussen partijen: de lokale (afdelingen van de landelijke) partijen aan de linkerzijde van het politieke spectrum besteden er de meeste aandacht aan en onafhankelijke lokale partijen het minst. Dat kan op twee manieren uitgelegd worden. Het zou er een uiting van kunnen zijn dat deze partijen het onderwerp meer van belang vinden dan andere partijen. Het kan ook zo zijn dat de andere partijen het minder of niet nodig achten woorden vuil te maken aan integratie, omdat zij vinden dat algemeen beleid toereikend is.

Verkiezingsprogramma's besteden verreweg de meeste aandacht aan beleidsstrategieën; en zeer weinig aandacht aan idealen en aan de analyse van problemen. De SP-afdelingen, de Leefbaar-partijen en de partijen in de vier grote steden vormen hierop een uitzondering: zij problematiseren de multiculturele samenleving meer dan andere partijen. De grote nadruk op strategieën lijkt geen vreemde observatie, omdat partijen een programma maken waarin zij hun beleid voor de komende vier jaar presenteren. Mogelijk neemt men aan dat beknopte verkiezingsprogramma's de kiezer meer aanspreken en acht men het daarom niet nodig zich evenveel te richten op idealen en probleemsignalering als op het formuleren van beleid. Uiteraard is het aannemelijk dat de doelen die een partij zich stelt, een oorzaak hebben. Die wordt echter niet altijd met naam en toenaam genoemd.

Kijken we specifiek naar de problemen die men signaleert binnen de multiculturele samenleving, dan blijkt dat partijen deze met name zien op het gebied van de sociale cohesie, onderwijs en werkgelegenheid. Voor problemen met betrekking tot de sociale cohesie in de stad worden voornamelijk oorzaken op groepsniveau geobserveerd, terwijl problemen op het gebied van onderwijs en werkgelegenheid vooral worden geweten aan individugebonden oorzaken. Ten aanzien van de verschillen tussen de partijen en de vier grote steden onderling valt op dat zowel de partijen in Rotterdam als de Leefbaar-partijen de nadruk leggen op achterstanden op het gebied van onderwijs. In alle andere partijen en steden springen kwesties op het gebied van sociale cohesie meer in het oog.

Met betrekking tot de beleidsstrategieën wordt de meeste aandacht besteed aan de thema's sociale cohesie en onderwijs. Burgerschap staat op de derde plaats. Bovendien blijkt dat voornamelijk individugeoriënteerd beleid wordt voorgesteld. Bij het formuleren van beleid blijken alle partijen – met uitzondering van de Leefbaar-partijen – meer aandacht te geven aan onderwerpen die gericht zijn op sociaal-culturele integratie. Verder valt op dat de CDA- en VVD-afdelingen en de Leefbaar-partijen meer de nadruk leggen op strategieën gericht op burgerschap dan de andere partijen. Binnen de vier grote steden valt wederom op dat de Rotterdamse lokale partijen een andere toon zetten dan de partijen in de andere drie grote steden. In Rotterdam wordt aanzienlijk meer beleid geformuleerd ten aanzien van burgerschap en veel minder ten

aanzien van het bevorderen van de sociale cohesie in de stad, en dat geldt voor alle Rotterdamse partijen.

Ondanks het vertekende beeld als gevolg van de geringe aandacht voor problemen van de multiculturele samenleving, kunnen er wel degelijk conclusies worden getrokken uit de mate van aandacht voor de verschillende thema's op beide niveaus. Allereerst benoemen partijen de sociale cohesie binnen hun stad als prioriteit als het gaat om de integratie van minderheden. Men ziet niet alleen de meeste problemen op dit vlak – met name interetnische spanningen worden als probleem ervaren – men acht het ook van groot belang hier beleid op te maken. Met name het bevorderen van interetnische relaties – door onder andere het bevorderen van sport- en cultuurdeelname, het propageren van dialoog en ontmoetingen tussen individuen met een verschillende achtergrond en het tegengaan van segregatie op verschillende domeinen – moet de oplossing bieden. Ook onderwijs heeft prioriteit: men ziet hier veel problemen én men stelt veel oplossingen voor. De mindere mate van aandacht voor werkgelegenheidsdoelstellingen is opvallend. Toch zijn er meerdere verklaringen te vinden voor de discrepantie tussen de mate van aandacht voor werkgelegenheidsproblemen en de oplossingen die er binnen dit thema voorgesteld worden. Allereerst is het mogelijk dat partijen vinden dat algemene beleidsmaatregelen voldoen. Daarnaast zien partijen wellicht oplossingen binnen andere thema's: sociaal-culturele integratie (gelieerd aan het thema sociale cohesie) en politiek-juridische integratie (burgerschap) zouden een voorbode kunnen zijn voor meer integratie op de arbeidsmarkt.

Dat er minder prioriteit wordt gegeven aan problemen en beleidsvoorstellen op het gebied van discriminatie, veiligheid en emancipatie komt mogelijk doordat dat redelijk specifieke thema's zijn die maar over één of twee onderwerpen handelen.

Een ander opvallend gegeven is dat partijen voornamelijk oorzaken van problemen zien op groepsniveau, maar individugeoriënteerd beleid voorstellen. De SP-afdelingen zijn een uitzondering: zij stellen iets meer groeps- dan individugeoriënteerd beleid voor.

11.2 De collegeakkoorden

Over het algemeen wordt ook in de collegeakkoorden van de 30 grote steden weinig aandacht besteed aan de multiculturele samenleving. Gemiddeld wijden de colleges 24 zinnen – wat gelijk staat aan 5% van de totale tekst – aan onderwerpen die te maken hebben met integratie. De vier grote steden maken procentueel de meeste ruimte vrij voor integratiebeleid. Bovendien Uit de analyse blijkt dat de mate van aandacht voor de multiculturele samenleving in het beleidsprogramma sterk samenhangt met het aantal inwoners van de stad en het percentage allochtonen.

In de tekst die wel gewijd is aan integratie, beperken colleges zich met name tot het opperen van beleidsstrategieën. Net als in de verkiezingsprogramma's acht men het met name van belang beleid uit te zetten, maar is er weinig aandacht voor idealen. Wellicht speelt mee dat binnen een coalitie diverse partijen samenwerken. Partijpolitieke idealen kunnen soms zeer ver uiteenlopen, waardoor het lastig is hierover overeenstemming te vinden. Dat linkse coalities de meeste aandacht geven aan idealen, sluit hier dan ook bij aan. In deze colleges werken immers partijen samen die ideologisch het dichtst bij elkaar staan.

Een ander punt dat opvalt is de geringe aandacht voor probleemanalyses. Men zou zich kunnen voorstellen dat partijen – om tot een goede samenwerking te komen en een basis te vinden voor de toekomstige samenwerking – gedurende een bepaalde periode overleg plegen over de gewenste situatie van hun gemeente. Een analyse van de bestaande situatie kan daarbij wellicht van nut zijn. Toch wordt hier in de akkoorden niet veel aandacht aan besteed en slaan veel nieuw geformeerde colleges deze stap over door direct aan de doelstellingen voor de toekomst te beginnen. Omdat ook ten aanzien van probleemanalyses de linkse coalities de boventoon voeren, zou beargumenteerd kunnen worden dat het voor hen wellicht makkelijker is om overeenstemming te vinden over de belangrijkste problemen die men tegenkomt in de stad. De mate van aandacht voor idealen en problemen binnen collegeakkoorden lijkt op pragmatische wijze tot stand te zijn gekomen: is het makkelijk hier overeenstemming over te vinden, dan wordt er aandacht aan besteed. Is het tegenovergestelde het geval, dan richten collegeonderhandelaars hun pijlen op de doelstellingen voor de komende jaren.

Het beleid dat de coalities formuleren ten aanzien van de multiculturele samenleving is voornamelijk gericht op het verbeteren van de sociale cohesie in de stad en het propageren van burgerschap. In mindere mate stippen de colleges in de programma's thema's als inburgering, onderwijs en werkgelegenheid aan. Andere onderwerpen komen slechts marginaal aan bod. Tussen de steden onderling bestaan echter grote verschillen. Zo acht het Amsterdamse college onderwijs van het grootste belang, waarna burgerschap volgt. Het bevorderen van de sociale cohesie komt daar op de derde plaats. De verschillen tussen de vier grote steden lijken deels te wijten te zijn aan de kleur van het college. Zo sluit de Amsterdamse nadruk op onderwijs aan bij het belang dat alle linkse colleges hieraan hechten. Datzelfde geldt voor de aandacht die Rotterdam en Den Haag geven aan burgerschap; dit komt overeen met de nadruk die brede coalities op dit thema leggen. Bovendien kan over het algemeen worden gezegd: hoe breder het college, hoe meer aandacht voor sociale cohesie. Ten slotte valt op dat sociaal-culturele thema's de boventoon voeren als we naar alle collegeakkoorden tezamen kijken. De enige uitzondering hierop is Amsterdam: hier is iets meer aandacht voor sociaal-economische thema's.

Binnen de thema's kan nog worden gekeken naar de manier waarop coalities deze duiden. Zo blijken de colleges in het algemeen de sociale cohesie binnen de stad te willen verbeteren door middel van het verspreiden van sport en cultuur als basis voor ontmoeting en waardenoverdracht. Ook hier blijken echter grote verschillen tussen met name de vier grote steden te bestaan. Zo ziet het Utrechtse gemeentebestuur meer in het bevorderen van interactie tussen individuen uit diverse bevolkingsgroepen, terwijl men in Amsterdam oproept tot respect en tolerantie. Ook het tweede meest voorkomende thema – burgerschap – leidt tot verschil van inzichten, zij het in mindere mate. Nu blijkt dat drie van de vier steden vooral oproepen tot actief en gedeeld burgerschap, terwijl het Rotterdamse stadsbestuur de individuele verantwoordelijkheid van burgers vooropstelt. Over het algemeen leggen de colleges echter de nadruk op participatie van minderheden. De twee andere concepten die binnen dit thema een belangrijke rol spelen – normen en waarden en rechten van

minderheden – worden door de colleges minder sterk opgepakt. Ook over de andere veel voorkomende thema's wordt verschillend gedacht.

Een mogelijke verklaring voor de diversiteit die er bestaat over het te voeren integratiebeleid zou allereerst kunnen liggen in de lage mate van aandacht voor de multiculturele samenleving. Men zou bovendien kunnen beargumenteren dat hoewel een college aan een bepaald onderwerp maar één zin vuil maakt, men dit wel belangrijker kan vinden dan een onderwerp waar men meerdere zinnen aan besteed. Aangezien de vergelijking tussen de steden is gebaseerd op het aantal zinnen dat aan een bepaald onderwerp is besteed, zou dit kunnen leiden tot verkeerde conclusies. Echter, binnen de theorie van de inhoudsanalyse gaat men ervan uit dat individuen of groepen die een tekst opstellen meer 'woorden vuil maken' aan zaken die zij meer van belang achten en minder aan zaken die er minder toe doen.

Het is uiteraard ook mogelijk dat de gevonden verschillen tussen de collegeakkoorden te wijten zijn aan de signatuur van de verschillende coalities die hun handtekening eronder hebben gezet. Hoewel de PvdA in alle colleges deelneemt en een belangrijke rol speelt (in 29 steden is deze partij de grootste), moet deze partij in verschillende steden met verschillende partijen samenwerken, wat kan leiden tot verschillende doelen. Wanneer we kijken naar de nadruk die binnen de stadsbesturen van de G4 op de verschillende onderwerpen wordt gelegd en dit vergelijken met het soort coalitie dat we daar vinden, blijkt er een zeker verband te bestaan. Zo wordt in Rotterdam en Den Haag de minste nadruk gelegd op beleid gericht op inburgeringcursussen en meer op het leren van de Nederlandse taal. Dit komt overeen met het beeld dat we krijgen als we kijken naar het belang dat brede coalities aan beide onderwerpen hechten. Toch gaat deze vergelijking niet altijd op. Er bestaat bijvoorbeeld een discrepantie tussen het belang dat het Utrechtse gemeentebestuur hecht aan het tegengaan van onderwijssegregatie en de relatief geringe nadruk die centrumlinkse colleges gemiddeld op dit onderwerp leggen. Ten slotte is er ook een verklaring te vinden in de beleidsrealiteit en de beleidsgeschiedenis van een bepaalde stad. Zo is in Amsterdam in het verleden al redelijk veel gewezen op het belang van de sociale cohesie voor de hoofdstedelijke multiculturele samenleving en is het mogelijk dat het nieuwe college dit beleid wellicht wel voort wil zetten, maar nu andere doelen voorrang wil geven, waardoor men aan onderwijs prioriteit geeft.

Naast de inhoudelijke specificatie van de beleidsdoelen die de coalities opperen is gekeken naar het conceptuele verschil tussen het individu en de groep. Uit deze analyse blijkt dat men ook in de collegeakkoorden voornamelijk beleid formuleert dat algemene doelen heeft of gericht is op individuen, terwijl men problemen wijt aan groepslidmaatschap.

11.3 Vergelijking tussen de verkiezingsprogramma's en de collegeakkoorden

Wanneer we de analyse van de verkiezingsprogramma's en de collegeakkoorden met elkaar vergelijken, valt als eerste op dat in beide documenten door politieke actoren ongeveer evenveel aandacht wordt besteed aan integratiebeleid en de multiculturele samenleving: gemiddeld 5 á 6% van de tekst en 24 à 25 zinnen. Toch is de samenhang

tussen deze metingen enerzijds en het percentage allochtonen en het aantal inwoners van de stad anderzijds, bij de collegeakkoorden groter dan bij de verkiezingsprogramma's. Een mogelijke verklaring voor deze observatie is dat bij de analyse van de documenten die inzet zijn bij de verkiezingen, een gemiddelde per stad wordt berekend over verschillende partijen. Sommige van deze partijen besteden juist heel veel aandacht aan het onderwerp, terwijl anderen er bijna geen woorden aan vuil maken. Hierdoor wordt het gemiddelde van een stad omhoog of omlaag getrokken en wordt de maat voor de samenhang lager.

Wanneer we de verschillende clusters steden met elkaar vergelijken en de G4 als een apart cluster beschouwen, blijkt dat in beide analyses het cluster steden met procentueel de minste allochtonen de minste aandacht besteed aan integratieproblematiek. De G4 besteden hier in beide analyses de meeste aandacht aan. Dit sluit aan bij de observatie dat steden met relatief meer allochtonen meer aandacht besteden aan integratieproblematiek. Bij de andere twee clusters is het beeld echter niet zo eenduidig. In de verkiezingsprogramma's wordt in steden met meer dan 14% allochtonen iets meer aandacht besteed aan integratieproblematiek, terwijl dit in de collegeakkoorden in sterkere mate geldt voor het cluster met 10-14% allochtonen. Lelystad is wat dat betreft opvallend. In beide analyses staat deze stad onderaan de rangorde wat betreft de mate van aandacht, terwijl in deze stad meer dan 17% van de inwoners allochtoon is. Hengelo en Nijmegen laten juist het tegenovergestelde beeld zien. Een mogelijke verklaring voor de relatief hoge mate van aandacht voor dit onderwerp in de steden in het tweede cluster, is dat men problemen voor wil zijn. Maar hoe kunnen we de relatief lage nadruk van steden met een hoger percentage allochtonen op integratie verklaren? Mogelijk zijn hier niet veel problemen met betrekking tot integratie en achten politieke actoren het daarom niet van belang zoveel woorden vuil te maken aan dit onderwerp als men zou verwachten. Toch lijkt dit niet waarschijnlijk.

In verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden wordt door politieke actoren de meeste nadruk gelegd op strategieën en veel minder op idealen en problemen, zij het dat dit voor de collegeakkoorden in sterkere mate geldt dan voor de verkiezingsprogramma's. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in het feit dat men in beide documenten beleid wil neerzetten voor de komende jaren en dit dan ook prioriteit geeft. Opvallend is dat linkse partijen en linkse colleges meer ruimte bieden aan de analyse van de problemen binnen de stedelijke multiculturele samenleving dan andere partijen en coalities. Een verklaring kan zijn dat deze partijen en colleges de multiculturele samenleving meer problematiseren. Maar men kan ook beargumenteren dat deze politieke actoren hun beleid beter onderbouwen door aan te geven wat de achterliggende redenen zijn. Dat deze colleges ook meer aandacht geven aan idealen, komt wellicht doordat men hier sneller overeenstemming over bereikt door de grotere ideologische overeenstemming tussen de partijen. De christelijke idealen zoals barmhartigheid en rentmeesterschap die in de verkiezingsprogramma's van het CDA nog wel veel aandacht kregen, vinden we niet terug in de collegeakkoorden, wellicht doordat deze in de collegeonderhandelingen gesneuveld zijn.

Een andere overeenkomst tussen beide analyses betreft de grote nadruk op sociaal-culturele integratie en dan vooral op het thema 'sociale cohesie'. Er is veel minder aandacht voor sociaal-economische onderwerpen, zoals neergelegd in de thema's

‘onderwijs’ en ‘werkgelegenheid’. Er is echter wel een verschuiving waar te nemen in de mate van aandacht voor de verschillende thema’s. Zo is er in de collegeakkoorden onder andere minder aandacht voor ‘onderwijs’ en ‘discriminatie’ en meer voor ‘burgerschap’ en ‘werkgelegenheid’.

Ook ziet men in beide documenten voornamelijk problemen met oorzaken gelieerd aan het groepslidmaatschap, en stelt men individugeoriënteerd beleid voor. Daarbij moet worden aangetekend dat hier wellicht een vertekend beeld is ontstaan. Algemeen beleid dat gericht is op alle stadsbewoners – en dus ook op nieuwe Nederlanders – is in de analyse immers niet opgenomen. Dat wil zeggen dat aan het propageren van algemeen beleid voor het oplossen van achterstanden gelieerd aan groepslidmaatschap, wellicht een nog groter belang moet worden toegekend dan aan groeps- of individugeoriënteerd beleid. Immers, politieke actoren die in hun verkiezingsprogramma’s en collegeakkoorden niets of weinig over integratie zeggen, achten algemeen beleid wellicht voldoende.

Over het algemeen kan dus gezegd worden dat politieke partijen niet zeer positief staan tegenover lokaal beleid dat specifiek betrekking heeft op een bepaalde groep: allochtonen, of – nog specifiek – Marokkanen, Turken of Antillianen. Individueel welzijn en individuele emancipatie van allochtonen én autochtonen is het credo.

Een mogelijke verklaring voor de gevonden verschuivingen ligt in het feit dat de collegeakkoorden gebaseerd zijn op compromissen, aangezien het merendeel van de colleges bestaat uit partijen die ideologisch enige afstand van elkaar hebben. Zo kunnen de prominente rollen van sociale cohesie en inburgering verklaard worden. Dit zijn immers onderwerpen waar men het redelijk makkelijk over eens kan worden. Beleid voor sociale cohesie wordt immers vaak omvat in termen als: ‘meedoen en erbij horen’ en ‘sporten is belangrijk voor integratie’. In veel gevallen blijven concrete doelen uit. Inburgeringsbeleid is – zoals in veel collegeakkoorden en verkiezingsprogramma’s wordt aangegeven – van bovenaf opgelegd, waardoor men zich wellicht verplicht voelt er iets over te zeggen. Doelen op dit gebied lijken dan ook meer pragmatisch dan idealistisch van aard. Ook de mindere mate van aandacht voor onderwijs kan op deze manier verklaard worden. Het CDA maakt immers deel uit van 21 van de onderzochte colleges. Deze partij heeft weinig op met het tegengaan van onderwijssegregatie uit angst voor de ondermijning van de positie van het bijzonder onderwijs, terwijl andere partijen hier wel beleid op willen maken. Andersom willen veel afdelingen van deze partij aandacht voor waardenoverdracht in het onderwijs, in tegenstelling tot de afdelingen van andere partijen. Men zou zich kunnen voorstellen dat de tegenstellingen tussen de CDA-fracties en andere fracties op dit thema tot gevolg heeft gehad dat overeenstemming lastig bereikt kon worden, wat weer heeft geleid tot minder aandacht voor onderwijs.

Als verschuivingen in de nadruk op de verschillende onderwerpen inderdaad het gevolg zijn van de collegeformaties, zou het tegenovergestelde moeten gelden voor thema’s die juist meer voorkomen in de collegeakkoorden. Dit lijkt inderdaad deels op te gaan voor het thema ‘burgerschap’. Alle linkse partijen en het CDA benadrukken in hun verkiezingsprogramma’s binnen dit thema immers hetzelfde onderwerp: actief en gedeeld burgerschap. Dit heeft tot gevolg dat dit onderwerp dan ook hoog op de agenda staat: men kon het er blijkbaar relatief makkelijk over eens worden.

Het is onduidelijk waar de grotere nadruk op werkgelegenheid in de collegeakkoorden vandaan komt. De verschillende politieke partijen leggen in hun verkiezingsprogramma's namelijk juist nadruk op verschillende onderwerpen binnen dit thema, waardoor men zou verwachten dat het lastiger is overeenstemming te bereiken. Mogelijk heeft invloed van buitenaf hier een rol gespeeld. In de media is immers de laatste tijd redelijk veel aandacht voor de slechte positie van met name jonge allochtonen op de arbeidsmarkt.

De verschillen die we vinden tussen de drie soorten coalities wat betreft de nadruk op de verschillende thema's, kunnen deels verklaard worden uit partijverschillen. Zo sluit de grotere nadruk van linkse coalities op onderwijs en van brede coalities op burgerschap aan bij de analyse van de verkiezingsprogramma's. Andere verschillen – zoals de grotere nadruk op sociale cohesie van brede coalities – lijken daarentegen het resultaat te zijn van coalitieonderhandelingen: het betreft dan onderwerpen waar je het makkelijk over eens wordt, met name wanneer er niet zeer concreet beleid op wordt ingezet.

Als we de aandacht richten op de specifieke inhoud van de belangrijkste thema's en op de verschillen tussen de uitwerking in de verkiezingsprogramma's ten opzichte van de uitwerking in de collegeakkoorden, dan valt op dat hier niet altijd makkelijk een verklaring voor te vinden is. Voor burgerschapsbeleid geldt echter het tegenovergestelde. Zowel in de verkiezingsprogramma's als in de collegeakkoorden wordt in dit thema de meeste nadruk gelegd op participatie. De coalitiepartijen hebben echter minder aandacht gegeven aan het belang van waarden voor burgerschapsvorming. Dit kan een gevolg zijn van collegeonderhandelingen. Men mag immers aannemen dat partijen van verschillende signatuur het moeilijk eens worden over welke waarden van belang zijn, dit in tegenstelling tot partijen van vergelijkbare signatuur. Dat juist linkse coalities hier meer aandacht aan schenken, biedt steun voor deze bewering. Ook de veranderde nadruk van onderwerpen binnen het thema onderwijs kan worden verklaard. Zoals al eerder aangegeven worden onderwerpen waar partijen het al in de verkiezingsprogramma's niet over eens zijn, eerder geschrapt.

Binnen het thema werkgelegenheid blijft in beide documenten het beeld bestaan dat men zich met name richt op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De grotere nadruk op positieve discriminatie in de collegeakkoorden is echter lastig te verklaren. Zowel het CDA als de VVD besteden hier in hun verkiezingsprogramma's immers weinig tot geen aandacht aan, waardoor men zou aannemen dat het lastig wordt voor met name de linkse partijen om dit onderwerp zo hoog op de agenda te plaatsen als nu is gebeurd. Een mogelijke verklaring kan ook hier liggen in de media-aandacht voor de slechte positie van allochtonen op de arbeidsmarkt. Toch blijft het een vreemde observatie.

Ook de grote nadruk die de nieuw gevormde colleges leggen op inburgeringcursussen binnen het thema inburgering is moeilijk te onderbouwen met de analyses. Alle partijen met uitzondering van GroenLinks leggen in hun verkiezingsprogramma's immers nadruk op taalverwerving.

Over het belangrijkste thema – sociale cohesie – ontstaan eveneens vraagtekens. Zo is onduidelijk waarom er meer aandacht is voor het bevorderen van interactie en van diversiteit op de werkplek. De lage nadruk op het tegengaan van onderwijssegregatie

kan daarentegen door het CDA-standpunt hierover verklaard worden en de grotere nadruk op respect en tolerantie door de hoge mate van aandacht die de linkse colleges hierop leggen. Zij worden het wellicht makkelijker eens over het belang van deze waarden.

Hoe kan men deze op het eerste gezicht onverklaarbare verschuivingen toch verklaren? Wellicht zijn het proces dat leidt tot de totstandkoming van een verkiezingsprogramma, en de onderhandelingen die leiden tot een collegeakkoord, niet zo rationeel als men zou verwachten. Er kan sprake zijn van politiek opportunisme of incoherentie en ook de tijdsdruk kan tot gevolg hebben dat de gevonden verschillen tussen partijen, coalities en steden onderling niet altijd even makkelijk te duiden zijn. De vraag is hoe groot de rol van deze factoren is op de totstandkoming van de onderzochte documenten.

Als we de gevonden resultaten beschouwen in het licht van het landelijke integratiedebat, valt allereerst op dat de mate van aandacht laag lijkt. Men zou verwachten dat een onderwerp dat de laatste tijd zo'n prominente rol heeft gespeeld in het publieke debat, meer aandacht zou genereren in de verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden van de grootste Nederlandse steden. Hier vindt de integratie immers plaats en wordt het thema voor een groot deel beleidsmatig bepaald. Wellicht wordt de urgentie die landelijk wel gevoeld wordt, op lokaal niveau niet gevoeld. Ook andere verklaringen kunnen op deze observatie van toepassing zijn. Misschien benaderen politieke partijen en stadsbesturen het onderwerp omzichtig uit vrees voor polarisatie. Wellicht profileren ze zich simpelweg liever niet op een thema dat zo gevoelig ligt of zoeken ze de oplossingen voor deze sociale kwestie in 'algemeen beleid' (dat buiten het onderzoek is gebleven). Tot slot hebben misschien lang niet alle partijen een uitgesproken visie op het weerbarstige onderwerp of zijn ze het intern onvoldoende eens over de koers om die zwart op wit in een verkiezingsprogramma neer te leggen. Deze interne verdeeldheid lijkt met name van toepassing op colleges waarin partijen van verschillende signatuur moeten samenwerken.

De nadruk op sociaal-culturele integratie en individueel toegespitst beleid is wel duidelijk een echo van het landelijke integratiedebat. Dat wordt onderstreept door het feit dat problemen op groepsniveau worden geformuleerd en oplossingen op individueel niveau. Hoewel oplossingen op individueel niveau worden gepropageerd, is er sprake van veel vrijblijvendheid. Door de nadruk te leggen op onderwerpen als 'sport en cultuur' en 'actief en gedeeld burgerschap' laten politieke actoren het in veel gevallen na om concreet beleid te formuleren ten aanzien van integratie en beperkt men zich tot het opperen van vage doelstellingen. Hoe sociale cohesie en burgerschap bereikt dienen te worden, blijft grotendeels onduidelijk. De verantwoordelijkheid voor deze doelstellingen wordt bij de burgers gelegd zonder al te veel eisen te stellen. Het dwingende karakter van maatregelen die in het landelijke debat de boventoon voeren, wordt op lokaal niveau niet teruggevonden.

Literatuur

Fermin, A., Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995
Amsterdam: Thesis Publishers, 1997.

Marinelli, V., Op lokale maat; handleiding voor het opstellen van lokaal integratiebeleid. Utrecht: FORUM, 2005.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, Nationale identiteit in Nederland, Internationalisering en nationale identiteit. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.

De onderzoekers hebben voor het eerste deel van hun analyse gebruik gemaakt van 205 verkiezingsprogramma's van partijen die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 meer dan 5% van de stemmen hebben behaald in steden die vallen onder het Grotestedenbeleid (G31 minus Deventer, waar in 2006 geen gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden). De programma's zijn digitaal opgevraagd of gedownload van de websites van de partijen.

Voor het tweede deel van de analyse is gebruik gemaakt van de collegeakkoorden van de dertig grootste steden. Deze zijn gedownload van de websites van de gemeentes.

Appendix A Codeboek

Uitgangspunten, idealen of langetermijndoelstellingen van integratie

Individu als basis

- Liberaal Pluralisme
- Individuele prestatie maatschappij
- Gelijke politieke rechten
- Gedeeld Burgerschap
- Sociale Cohesie

Groep als basis

- Evenredige verdeling

Perspectieven op oorzaken van gebrekkige integratie: probleemdefinities

Individugebonden oorzaken

- Culturele of religieuze onaangepastheid
- Onverdraagzaamheid
- Culturele onderdrukking
- Onderwijs: achterstand in kennis of taal/schooluitval
- Werkgelegenheid: achterstand in kwalificaties/taal
- Werkgelegenheid: tekort aan eigen verantwoordelijkheid
- Achterstand op het gebied van onderwijs
- Achterstand op het gebied van werk
- Algemene economische achterstand
- Schuldenproblematiek
- Criminaliteit
- Algemene sociale problemen
- Taalachterstand
- Aansluiting opvoeding en onderwijs
- Tekort aan inburgeringscursussen
- Achterstand op sportgebied
- Te weinig sportparticipatie
- Te weinig maatschappelijke participatie

Oorzaken verbonden met het groeps lidmaatschap

- Culturele segregatie
- Interetnische spanningen
- Jongerencultuur
- Nederlandse cultuur een schok
- Onderwijs: discriminatie
- Onderwijssegregatie

- Werkgelegenheid: discriminatie
- Segregatie op het gebied van wonen
- Onderwijs: schooluitval
- Radicalisering
- Tekort aan verantwoordelijkheid van religieuze leiders voor extremisme
- Geen overleg minderheden/tekort aan geld
- Marginalisering/sociale segregatie
- Positie van de vrouw in allochtone kringen
- Positie homoseksuelen in allochtone kring
- Discriminatie
- Algemene problemen oudere allochtonen

Politieke perspectieven op strategieën van integratie

Individuegeoriënteerd beleid

- Gedeelde waarden bevorderen
- Respect en tolerantie bevorderen
- Het beperken van religie tot het private domein
- Onderwijs: (taal)achterstanden tegengaan
- Onderwijs: discriminatie bestrijden
- Onderwijs: het bevorderen van een divers lerarenbestand
- Onderwijs: emancipatie vrouwen
- Het afschaffen van onderwijs in eigen taal
- Onderwijs: gelijke-kansenbeleid
- Onderwijs in gedeelde waarden, maatschappijgeschiedenis
- Brede school voor sociale cohesie
- Aandacht voor extremisme op school
- Onderwijs algemeen
- Taal algemeen
- Werkgelegenheid: discriminatie bestrijden
- Werkgelegenheid: emancipatie vrouwen
- Werkgelegenheid: gelijke kansenbeleid
- Werkgelegenheid (taal)achterstanden tegengaan
- Algemeen werkgelegenheidsbeleid
- Economie: het propageren van de individuele verantwoordelijkheid
- Algemeen economisch beleid
- Inburgering via werk/stage
- Stages aanmoedigen
- Stimuleren ondernemerschap
- Bibliotheek
- Wonen: gelijke kansen bevorderen
- Instellen van naturalisatiedagen
- Emancipatie bevorderen op juridisch gebied
- Propageren van de verantwoordelijkheid burgers/professionals voor radicalisering/extremisme

- Verbod op religieuze uitingen in openbaar
- Actief burgerschap, sociale cohesie en gedeelde verantwoordelijkheid
- Voorwaardelijk burgerschap
- Primaat van de Nederlandse rechtsstaat/kennis
- Aanpak radicalisering
- Bestrijden criminaliteit
- Actief burgerschap, sociale cohesie en gedeelde verantwoordelijkheid
- Bevorderen van gelijke kansen tot participatie
- Zelforganisaties afschaffen
- Geen overleg koepelorganisaties
- Individuele verantwoordelijkheid van burgers
- Inburgering: individuele verantwoordelijkheid
- Nederlands als voertaal in het publieke domein
- Tegengaan van het stigmatiseren allochtonen
- Algemeen sociaal beleid
- Bevorderen interactie/dialog, bestrijden vooroordelen
- Emancipatie van vrouwen
- Emancipatie van mannen
- Sport en cultuur
- Bevorderen van maatschappelijke participatie/sociale cohesie
- Inburgeringscursussen
- Bevorderen van opvoedingsondersteuning/Betrokkenheid bij school
- Aandacht voor jongeren
- Jeugdzorg
- Speelruimte in wijken bevorderen

Groepsgeoriënteerd beleid

- Erkenning en faciliteiten minderheidsculturen
- De discussie over emancipatie binnen allochtone kring bevorderen
- Erkenning religie in publiek domein
- Bevorderen van kennis van culturen
- Bevorderen van het spreken van Nederlands in de moskee
- Onderwijs: segregatie tegengaan
- Wonen: segregatie tegengaan
- Werkgelegenheid: positieve discriminatie
- Algemeen: segregatie tegengaan op economisch gebied
- Schuldhulpverlening voor specifieke groepen
- Bestrijden van dubieuze organisaties
- Onderschrijving rechtsstaat door islamitische instellingen
- Groepsverantwoordelijkheid radicalisering
- Onderwijs: schoolverzuim en -verlaten tegengaan
- Controle op de financiering van moskeeen
- Bestrijden van discriminatie
- Actief burgerschap, loyaliteit en autonomie
- Geen samenwerking met radicale groeperingen/verbod/harde aanpak
- Steunen van specifieke projecten

-
- Stimuleren van zelforganisaties
 - Wel overleg koepelorganisaties
 - Stedenbanden met thuisbasis migranten
 - Band onderhouden met herkomstland migranten
 - Bevorderen van politieke participatie minderheden
 - Tegengaan van sociale segregatie
 - Groepsverantwoordelijkheid inburgering
 - Bevorderen interactie tussen organisaties
 - Zorg voor oudere allochtonen
 - Beter toegang zorg voor minderheden
 - Inburgering via eigen taal
 - Propageren van thuis Nederlands spreken
 - Bevorderen van vrijwilligerswerk
 - Specifieke hulpverlening voor minderheden
 - Allochtonen wegwijs maken bij instanties
 - Aandacht voor gezondheidsproblemen van minderheden

Appendix B Thema's op het gebied van problemen en bijbehorende codes

Burgerschap

- o Culturele of religieuze onaangepastheid
- o Geen overleg minderheden/tekort aan geld

Onderwijs

- o Onderwijs: achterstand in kennis of taal/schooluitval
- o Achterstand op het gebied van onderwijs
- o Algemene economische achterstand
- o Onderwijs: discriminatie
- o Onderwijssegregatie
- o Onderwijs: schooluitval
- o Aansluiting opvoeding en onderwijs

Werkgelegenheid

- o Werkgelegenheid: achterstand in kwalificaties/taal
- o Werkgelegenheid: tekort aan eigen verantwoordelijkheid
- o Achterstand op het gebied van werk
- o Algemene economische achterstand
- o Werkgelegenheid: discriminatie

Inburgering

- o Taalachterstand
- o Tekort aan inburgeringscursussen

Sociale cohesie

- o Culturele segregatie
- o Onverdraagzaamheid
- o Culturele onderdrukking
- o Interetnische spanningen
- o Onderwijssegregatie
- o Segregatie op het gebied van wonen
- o Marginalisering/sociale segregatie
- o Te weinig maatschappelijke participatie

Discriminatie

- o Onderwijs: discriminatie
- o Werkgelegenheid: discriminatie
- o Discriminatie

Veiligheid

- o Criminaliteit

- o Radicalisering
- o Tekort aan verantwoordelijkheid van religieuze leiders voor extremisme

Emancipatie

- o Positie van de vrouw binnen allochtone kringen

Andere thema's

- o Jongerencultuur
- o Nederlandse cultuur een schok
- o Schuldenproblematiek
- o Achterstand op sportgebied
- o Te weinig sportparticipatie
- o Positie homoseksuelen in allochtone kring
- o Algemene problemen oudere allochtonen
- o Algemene sociale problemen

Appendix C Thema's op het gebied van beleidsstrategieën en bijbehorende codes

Burgerschap

- o Gedeelde waarden bevorderen
- o Actief burgerschap, loyaliteit en autonomie
- o Actief burgerschap, sociale cohesie en gedeelde verantwoordelijkheid
- o Geen samenwerking met radicale groeperingen/verbod/harde aanpak
- o Steunen van specifieke projecten
- o Stimuleren van zelforganisaties
- o Individuele verantwoordelijkheid van burgers
- o Voorwaardelijk burgerschap
- o Bestrijden van dubieuze organisaties
- o Onderschrijving rechtsstaat door islamitische instellingen
- o Geen overleg koepelorganisaties
- o Wel overleg koepelorganisaties
- o Zelforganisaties afschaffen
- o Bevorderen van politieke participatie minderheden
- o Bevorderen van gelijke kansen tot participatie
- o Nederlands als voertaal in het publieke domein
- o Primaat van de Nederlandse rechtsstaat/kennis
- o Inburgering: individuele verantwoordelijkheid
- o Groepsverantwoordelijkheid inburgering
- o Economie: het propageren van de individuele verantwoordelijkheid

Onderwijs

- o Onderwijs: (taal)achterstanden tegengaan
- o Onderwijs: discriminatie bestrijden
- o Onderwijs: het bevorderen van een divers lerarenbestand
- o Onderwijs: emancipatie vrouwen
- o Onderwijs: gelijke-kansenbeleid
- o Onderwijs in gedeelde waarden, maatschappijgeschiedenis
- o Onderwijs: segregatie tegengaan
- o Bevorderen van opvoedingsondersteuning/Betrokkenheid bij school
- o Het afschaffen van onderwijs in eigen taal
- o Onderwijs: schoolverzuim en -verlaten tegengaan
- o Stages aanmoedigen
- o Aandacht voor extremisme op school
- o Algemeen economisch beleid
- o Onderwijs algemeen

Werkgelegenheid

- o Werkgelegenheid: (taal)achterstanden tegengaan
- o Werkgelegenheid :discriminatie bestrijden
- o Werkgelegenheid: emancipatie vrouwen
- o Werkgelegenheid: gelijke kansenbeleid
- o Werkgelegenheid: positieve discriminatie
- o Stimuleren ondernemerschap
- o Algemeen werkgelegenheidsbeleid
- o Economie: het propageren van de individuele verantwoordelijkheid
- o Inburgering via werk /stage
- o Algemeen economisch beleid

Inburgering

- o Inburgeringscursussen
- o Instellen van naturalisatiedagen
- o Taal algemeen
- o Inburgering via werk/stage
- o Inburgering via eigen taal
- o Propageren van thuis Nederlands spreken
- o Allochtonen wegwijs maken bij instanties
- o Bevorderen van het spreken van Nederlands in de moskee
- o Nederlands als voertaal in het publieke domein
- o Inburgering: individuele verantwoordelijkheid
- o Groepsverantwoordelijkheid inburgering

Samen leven

- o Bevorderen van kennis van culturen
- o Respect en tolerantie bevorderen
- o Onderwijs: segregatie tegengaan
- o Wonen: segregatie tegengaan
- o Bevorderen interactie/dialog, bestrijden vooroordelen
- o Steunen van specifieke projecten
- o Sport en Cultuur
- o Werkgelegenheid: positieve discriminatie
- o Bevorderen van vrijwilligerswerk onder allochtonen
- o Wonen: gelijke kansen bevorderen
- o Brede school voor sociale cohesie
- o Tegengaan van het stigmatiseren van allochtonen
- o Tegengaan van sociale segregatie
- o Bevorderen van interactie tussen organisaties
- o Bevorderen van maatschappelijke participatie/sociale cohesie
- o Verbod op religieuze uitingen in het openbaar
- o Algemeen: segregatie tegengaan

Discriminatie

- o Onderwijs: discriminatie bestrijden
- o Werkgelegenheid: discriminatie bestrijden
- o Bestrijden van discriminatie

Veiligheid

- o Aandacht voor extremisme op school
- o Groepsverantwoordelijkheid radicalisering
- o Controle op de financiering van moskeeën
- o Propageren van de verantwoordelijkheid van burgers/professionals voor radicalisering/extremisme
- o Aanpak radicalisering
- o Bestrijden van dubieuze organisaties
- o Onderschrijving rechtsstaat door islamitische instellingen
- o Geen samenwerking met radicale groeperingen/verbod/harde aanpak
- o Bestrijden van criminaliteit

Emancipatie

- o Emancipatie van vrouwen
- o Ook emancipatie van mannen
- o De discussie over emancipatie binnen allochtone kring bevorderen
- o Onderwijs: emancipatie vrouwen
- o Werkgelegenheid: emancipatie vrouwen
- o Emancipatie juridisch

Andere thema's

- o Zorg voor oudere allochtonen
- o Betere toegang zorg voor minderheden
- o Specifieke hulpverlening voor minderheden
- o Aandacht voor gezondheidsproblemen van minderheden
- o Jeugdzorg
- o Aandacht voor jongeren
- o Bibliotheek
- o Schuldhulpverlening voor specifieke groepen
- o Stedenbanden met thuisbasis migranten
- o Band onderhouden met herkomstland migranten
- o Speelruimte in wijken bevorderen
- o Erkenning en faciliteiten minderheidsculturen
- o Erkenning religie in publiek domein
- o Het beperken van religie tot het private domein
- o Verbod op religieuze uitingen in het openbaar

Appendix D Tabellen

Tabel A1. Correlaties tussen demografische data en aandacht voor de multiculturele samenleving

	Totaal aantal zinnen	Percentage van het totaal aantal woorden	Aantal inwoners op 1 januari 2005	Percentage allochtonen op 1 januari 2005
Totaal aantal zinnen	1	0,41**	0,47**	0,47**
Percentage van het totaal aantal woorden	0,41**	1	0,19**	0,21**
Aantal inwoners op 1 januari 2005	0,47**	0,19**	1	0,83**
Percentage allochtonen op 1 januari 2005	0,47**	0,21**	0,83**	1

** Significant op 0.01 niveau

Tabel A2. Nadruk op individu- of groepsgebonden oorzaken per partij in percentages

	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	CU en CU/SGP	VVD	D66	Leefbaar	Onafhankelijke partijen
Individu-gebonden oorzaken	22	46	20	46	20	44	33	57	50
Oorzaken op groepsniveau	78	54	80	54	80	56	67	43	50
N (100%)	172	112	147	50	5	27	18	42	12

Tabel A3. Nadruk op individu- of groepsgebonden oorzaken per stad in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Individu-gebonden oorzaken	23	41	25	38
Oorzaken op groepsniveau	77	59	75	62
N (100%)	65	64	60	32

Tabel A4. Nadruk op individu- of groepsgeoriënteerd beleid per partij in percentages

	Groen-Links	PvdA	SP	CDA	CU en CU/SGP	VVD	D66	Leefbaar	Onafhankelijke partijen
Individuegeoriënteerd beleid	69	76	49	76	77	81	69	72	67
Groepsgeoriënteerd beleid	31	24	51	24	23	19	31	28	33
N (100%)	1006	957	560	557	121	487	203	154	298

Tabel A5. Nadruk op individu- of groepsgeoriënteerd beleid per stad in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Individuegeoriënteerd beleid	71	72	63	64
Groepsgeoriënteerd beleid	29	28	37	36
N (100%)	332	300	317	233

Tabel B1. Correlaties tussen demografische data en aandacht voor de multiculturele samenleving

	Totaal aantal zinnen	Percentage van het totaal aantal woorden	Aantal inwoners op 1 januari 2005	Percentage allochtonen op 1 januari 2005	Kleur van het college*
Totaal aantal zinnen	1	0,78**	0,55**	0,60**	0,16
Percentage van het totaal aantal woorden	0,78**	1	0,68**	0,79**	0,05
Aantal inwoners op 1 januari 2005	0,55**	0,68**	1	0,83**	0,10
Percentage allochtonen op 1 januari 2005	0,60**	0,79**	0,83**	1	-0,10
Kleur van het college*	0,16	-0,05	0,10	-0,10	1

* Waarden van de variabelen: breed = 1, centrumlinks = 2, links = 3

** Significant op 0.01 niveau

Tabel B2. Nadruk op individu- of groepsgeoriënteerd beleid per stad in percentages

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	> 14% allochtonen	10-14% allochtonen	<10% allochtonen
Individueel georiënteerd beleid	70%	75	79	74	72	63	81
Groepsgeoriënteerd beleid	30	25	21	26	28	37	19
N (100%)	56	32	86	58	144	238	83

