

# Integreren in de gemeente

Een onderzoek naar integraal integratiebeleid in de gemeente Tiel.

## Onderzoeksrapport

**Datum**

21-04-2008

**Student**

Wout Scholten (3065944)

**Vak**

Leerkring Nieuwe Uitdagingen aan Culturen van Organisaties

**Docent**

Drs. M. Dortants

**Onderzoeksorganisatie**

Gemeente Tiel

## Samenvatting

Dit onderzoeksrapport is het verslag van een onderzoek met een culturele inslag naar integraal integratiebeleid in de gemeente Tiel. In dit onderzoek zijn 12 mensen geïnterviewd. Allen zijn werkzaam bij de gemeente Tiel en hebben te maken met het integratiebeleid van de gemeente. Het onderzoek heeft een kwalitatief karakter en er is naast de interviews gebruik gemaakt van observaties, documenten en wetenschappelijke literatuur.

Met deze half gestructureerde interviews, observaties, documenten en literatuur heb ik naar een antwoord gezocht op deze kwalitatieve onderzoeksvraag: *op welke manier geeft de gemeente Tiel vorm aan het integrale gedeelte van het integrale integratiebeleid en wat zijn de succes- en faalfactoren van een integrale aanpak?*

Dit onderzoek is ten eerste een onderzoek voor de gemeente Tiel om het inzicht te geven in het integratiebeleid van de gemeente, maar daarnaast dient het als input voor een 'methodische handreiking voor een integrale aanpak van het integratiebeleid' die de organisatie FORUM wil maken voor Nederlandse gemeenten.

Uit dit onderzoek is een aantal conclusies te trekken. Het is van belang om integratiebeleid integraal aan te pakken, omdat het integratieprobleem bij uitstek multidisciplinair is en er om die reden veel beleidsterreinen bij betrokken moeten worden. Over het algemeen gebeurt integraal werken steeds meer in de gemeente Tiel en ook op het gebied van het integratiebeleid wordt de laatste jaren integraler gewerkt.

Belangrijk is dat de gemeenteraad, het College van B en W en de ambtelijke organisatie het belang van een integrale aanpak van integratiebeleid inzien. In de ambtelijke organisatie is te zien dat er een relatie is tussen de betrokkenheid bij een beleidsstuk en de afstand met de plek waar het beleid geschreven wordt. Een beleidsmedewerker die dichtbij het kantoor van de schrijver van het beleid zit, heeft een grotere bijdrage aan en een grotere betrokkenheid bij het beleid. Bij een beleidsmedewerker die verder daar vanaf zit zijn de bijdragen en betrokkenheid minder groot. Dit komt grotendeels door de communicatie. Die is veel intensiever als een collega op dezelfde gang zit dan als een collega in een ander gebouw zit. Voor een integraal beleid is het verder belangrijk dat er flexibel omgegaan wordt met de organisatiestructuur, zodat er meer contact is tussen afdelingen. Tot slot is het belangrijk dat betrokkenen bij een beleidsstuk op één zitten. Een projectgroep of projectmatig werken is voor het schrijfproces van een integratienota waarschijnlijk een goede vorm om het beleid integraal aan te pakken.

## Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>
Voorwoord	4
Inleiding op het onderzoeksrapport	5
Inleiding op het onderwerp	6
1. Methodische verantwoording	8
1.1 <i>Wetenschappelijk filosofische verantwoording</i>	8
1.2 <i>Het soort onderzoek</i>	9
1.3 <i>Onderzoeksmethoden</i>	10
1.4 <i>Invulling onderzoeksmethoden</i>	11
1.4.1 <i>Interviews</i>	11
1.4.2 <i>Observaties</i>	13
1.4.3 <i>Resultaten, analyse en conclusie</i>	14
1.5 <i>Kwaliteit</i>	15
1.5.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	15
1.5.2 <i>Interne validiteit</i>	16
1.5.3 <i>Externe validiteit</i>	17
2. Theoretisch kader	18
2.1 <i>Context gemeenten</i>	18
2.2 <i>Organisatiecultuur</i>	19
2.3 <i>Integratie</i>	22
2.4 <i>Integraal beleid</i>	23
2.5 <i>Structuur</i>	24
2.6 <i>Betrokkenheid</i>	25
3. Resultaten	27
3.1 <i>Integratiebeleid in de voorgaande jaren</i>	27
3.2 <i>Opvattingen over integraal beleid en haar vormen</i>	29
3.2.1 <i>Opvattingen over integraal beleid</i>	29
3.2.2 <i>Manieren van integraal beleid</i>	30
3.3 <i>Voorwaarden voor integraal beleid</i>	34
3.4 <i>Voorwaarden voor integraal beleid in de ambtelijke organisatie</i>	37
3.4.1 <i>Structuur</i>	38
3.4.2 <i>Fysieke structuur</i>	40
3.4.3 <i>Bereidheid, draagvlak en betrokkenheid</i>	41
3.4.4 <i>Wandelgangen, open deuren en sparren</i>	43
3.4.5 <i>Eenheid en diversiteit</i>	45

	<b>Pagina</b>
4. Analyse	49
4.1 <i>Belang integraal integratiebeleid</i>	49
4.2 <i>Aanpak integratiebeleid in voorgaande jaren</i>	50
4.3 <i>Succes- en faalfactoren van integraal beleid</i>	51
4.3.1 <i>Betrokkenheid en fysieke structuur</i>	51
4.3.2 <i>Structuur, fysieke structuur en cultuur</i>	52
4.3.3 <i>Vrijheid en diversiteit</i>	53
4.3.4 <i>Fysieke structuur, vrijheid en diversiteit</i>	55
4.3.5 <i>Eenheid</i>	56
5. Conclusie	57
6. Reflectie	59
Bronnenlijst	62
Bijlagen:	
Bijlage 1: topiclijsten	

## Voorwoord

Met dit scriptieonderzoek luid ik het einde van mijn bacheloropleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht in. Dit is de eindrapportage van het onderzoek dat ik gedurende 3 maanden gedaan heb in de gemeentelijke organisatie van de gemeente Tiel naar integraal integratiebeleid.

Ik hoop met dit onderzoek niet alleen mijn bachelordiploma te halen, maar ook iets toe te voegen aan de wetenschap. Specifieker hoop ik dat men in de gemeente Tiel dit onderzoeksrapport zal lezen en het kan gebruiken in toekomstig handelen en ik hoop dat het Servicecentrum Integratie van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling met onder andere dit onderzoek verder komt in deze multiculturele ontwikkeling, aangezien daar in de huidige samenleving erg behoefte aan is.

Ondanks een tussentijdse reis naar het verre Brazilië om mijn broer op te zoeken ligt dit onderzoeksrapport nu voor u en daar wil ik een aantal mensen voor bedanken. Ten eerste wil ik alle respondenten uit de gemeente Tiel en in het bijzonder mijn contactpersoon Hicham Hamiddane bedanken. Zij ontvingen mij altijd hartelijk en wilden graag meewerken aan het onderzoek. Ten tweede wil ik mijn docenten van de leerkring bedanken en in het bijzonder Marianne Dortants voor haar simpele en inspirerende uitleg. Ten derde wil ik graag mijn medestudenten, vrienden en familie bedanken voor hun interesse in en opmerkingen over het onderzoek en speciale dank voor Saskia van Liebergen voor het nalezen en verbeteren van het rapport. Tot slot wil ik graag mijn huisgenoten bedanken voor de nodige afleiding en potjes PES tussen het schrijven van het onderzoek door.

Wout Scholten

Utrecht, 21 april 2008

## Inleiding op het onderzoeksrapport

Dit onderzoek staat in het teken van gemeentelijk integratiebeleid. Naar initiatief van het Servicecentrum Integratie van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling wordt in enkele gemeenten onderzoek gedaan dat moet bijdragen aan een 'methodische handreiking voor een integrale aanpak van het integratiebeleid'. Dit onderzoek moet ook bijdragen aan deze methodische handreiking. De manier waarop ik dat ga doen is met een kwalitatief onderzoek vooral de culturele aspecten van de aanpak van integratiebeleid van de gemeente Tiel in kaart brengen.

Hiermee wil ik voornamelijk bereiken dat ik inzicht krijg in de aanpak van de gemeente Tiel op het gebied van integratiebeleid en dit betrekken op de integrale aanpak waar FORUM naar streeft. Ik wil met dit inzicht uiteindelijk ook bijdragen aan de methodische handreiking voor andere gemeentes, maar voor de gemeente Tiel in het bijzonder. Naast deze doelen is het voor mij persoonlijk een doel veel te leren tijdens het doen van dit onderzoek, zowel leren hoe ik een onderzoek moet uitvoeren als leren hoe het leven in een gemeente eraan toe gaat. De doelen zullen later uitgebreider besproken worden.

Om dit te bereiken heb ik de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek opgesteld:

*Op welke manier geeft de gemeente Tiel vorm aan het integrale gedeelte van het integrale integratiebeleid en wat zijn de succes- en faalfactoren van een integrale aanpak?*

Hierbij zal de nadruk liggen op cultuurmanifestaties.

Dit onderzoeksrapport zal beginnen met een *inleiding op het onderwerp* integrale aanpak van integratiebeleid in de gemeente Tiel. Er zal nader ingegaan worden op zowel het integrale deel als integratiebeleid als de gemeente Tiel en haar context. Hoofdstuk 1 is de *methodische verantwoording* van dit onderzoek. Welke methoden zijn gebruikt en waarom? Vanuit mijn wetenschappelijke visie zal ik steeds een stap doen naar de concrete gang van zaken van dit onderzoek. Hoofdstuk 2 is een overzicht van *literatuur* over de onderwerpen van dit onderzoek. Aan bod zullen komen het begrip organisatiecultuur, de veranderende context van gemeenten, integraal integratiebeleid, betrokkenheid van werknemers in organisaties en organisatiestructuur. De *resultaten* van het onderzoek vormen hoofdstuk 3, waarna ik in hoofdstuk 4 de *analyse* van deze resultaten heb gemaakt. De *conclusie* van het onderzoek staat in hoofdstuk 5. Mijn *reflectie* op dit onderzoek is het zesde en laatste hoofdstuk.

Maar zoals gezegd wil ik beginnen met een inleiding te geven op het onderwerp van dit onderzoek: integraal integratiebeleid in de gemeente Tiel.

## Inleiding op het onderwerp

Al enige tijd is het thema 'integratie' punt van discussie in de Nederlandse politiek. Kritieken verschillen van te weinig beleid tot verkeerd beleid, van te weinig inzet of tolerantie van de autochtone bevolking tot te weinig bereidheid tot integratie van de allochtone bevolking. De algemene tendens in opinies is dat de integratie van allochtonen of mensen met een andere culturele achtergrond in de Nederlandse samenleving niet goed is verlopen/verloopt of zelfs is mislukt. Incidenten met bijvoorbeeld Marokkaanse jongeren lijken deze beeldvorming te versterken.

Naar aanleiding van deze onvrede over integratie is de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok) in het leven geroepen door de Tweede Kamer. In 2004 is het rapport van deze commissie gepubliceerd met als belangrijkste conclusie dat de integratie (deels) is geslaagd, maar dat overheidsbeleid daar niet aan bijgedragen heeft.

Mede hierdoor lijkt het erop dat er op het gebied van integratiebeleid nog winst is te behalen. FORUM ziet de vaak niet integrale aanpak van integratiebeleid als probleem. Deze integrale aanpak wordt ook wel getypeerd als 'ontschotting': het maken van beleid zonder de obstakels van figuurlijke en soms letterlijke schotten tussen afdelingen of departementen. FORUM gelooft dat een integraal integratiebeleid het beleid ten goede zal komen en wil er met deze onderzoeken vooral achter komen wat er nodig is voor zo'n integrale aanpak met uiteindelijk een prettiger multiculturele samenleving als doel.

Dit specifieke onderzoek zal plaatshebben in de gemeente Tiel. De gemeente heeft ongeveer 41.189 inwoners, waarvan 8.977 allochtoon zijn, wat gelijk staat aan ongeveer 1 op 5. Ongeveer 1 op de 8 inwoners van gemeente Tiel is een niet-westerse allochtoon (Startnotitie integratiebeleid Tiel, 2007).

Voorheen werd in Tiel hiervoor wel integratiebeleid gemaakt, maar sinds kort is er een integrale startnotitie integratiebeleid gereed, waaruit uiteindelijk een integrale beleidsnota integratiebeleid moet voortkomen. In deze startnotitie wordt geprobeerd de integratieproblematiek integraal aan te pakken.

Bij de gemeente Tiel wordt 'integratie' vertaald als 'participatie'. Zij kiezen hiervoor, omdat participatie meetbaar is en het begrip integratie te vaag en op meerdere manier interpreteerbaar is. De gemeente Tiel hanteert de drie t's als basis voor het integratiebeleid: toerusting, toenadering en toegankelijkheid. Deze termen komen erop neer dat ten eerste groepen die achterlopen op het gebied van participatie toegerust moeten worden met middelen of vaardigheden om te kunnen participeren, ten tweede dat er ook vanuit de

autochtone groep toenadering moet zijn naar de groepen met een andere culturele achtergrond en ten derde dat voornamelijk werkgevers kansen bieden om te participeren.

Het schrijven van de uiteindelijke nota is op dit moment nog in volle gang. Naar alle waarschijnlijkheid zal in mei de nota naar de gemeenteraad gaan ter goedkeuring.

Gemeente Tiel heeft een College bestaande uit PvdA, GroenLinks, D'66 en VVD. De ambtelijke organisatie is als volgt opgebouwd. Als eerste adviseur van het College en het hoofd van de ambtelijke organisatie dient de gemeentesecretaris/algemeen directeur. Ter ondersteuning van de directie en het bestuur is er een concernstaf en een onderdeel bestuurs- en directieondersteuning. De algemeen directeur geeft leiding aan in totaal 9 afdelingen: Bestuur en Communicatie; Financiën en Personeel; Dienstencentrum; Onderwijs en Welzijn; Werk en Inkomen; Stadsontwikkeling; Stadsbeheer; Bouwen, Wonen en Milieu en als laatste de Brandweer. Aan het hoofd van elke afdeling staat een afdelingshoofd of – manager. Onder de gemeente Tiel vallen de stad Tiel en de dorpen Kapel-Avezaath en Wadenoijen.

Ik hoop met deze inleiding een beeld te hebben gegeven van het onderwerp van dit onderzoek en de gemeente Tiel en haar kenmerken, zodat ik verder kan gaan met de methoden die ik voor dit onderzoek gebruikt heb.



## 1. Methodische verantwoording

Voordat ik ga uitleggen hoe ik tot mijn resultaten en conclusies ben gekomen laat ik een paar stappen daarvoor zien. Om tot conclusies te komen heb je gegevens nodig, die ik via bepaalde methoden heb verkregen. Deze methoden komen voort uit de keuze die ik heb gemaakt voor het soort onderzoek dat ik wilde gaan doen en dit soort onderzoek is een voortvloeisel uit mijn wetenschappelijk filosofische benadering. Waar ik deze methodische verantwoording mee ga beginnen is daarom mijn wetenschappelijk filosofische benadering. Vervolgens beschrijf ik het soort onderzoek dat dit is geworden en welke methoden ik daarbij heb gebruikt. Hoe ik deze methoden uiteindelijk heb ingevuld beschrijf ik in de volgende paragraaf. Tot slot wil ik nog een paragraaf wijden aan de kwaliteit van dit onderzoek.

### *1.1 Wetenschappelijk filosofische benadering*

Mijn aanname ten opzichte van wetenschap en waarheid is dat er één waarheid is, maar dat de mens er, door een gebrek aan het kunnen doen van dezelfde waarnemingen, het hebben van verschillende interpretaties en het gebrek aan het kúnnen waarnemen van bepaalde dingen, verschillende werkelijkheden op na houdt. Deze werkelijkheden zijn door de betekenisgeving en interpretatie van mensen sociale constructies. De werkelijkheid die aan bepaalde regels voldoet en die veel mensen geloven noemen wij dan wetenschap of soms ook de waarheid.

Mijn aannames plaatsen mij in een bepaalde traditie van waaruit ik dit onderzoek heb gedaan. Alvesson en Deetz (2000) onderscheiden er vier. De twee tegenstellingen die deze vier onderscheiden zijn ten eerste of de onderzoeker op zoek is naar consensus of dissensus. Kan er sprake zijn binnen een organisatie van integratie en harmonie of is er altijd sprake van machtsverschil en (onderhuids) conflict (p. 26)? Ten tweede is er de tegenstelling die Alvesson en Deetz 'local/emergent' en 'elite/á priori' noemen. In de eerste staat de context van een organisatie centraal, waarbij de onderzoeker open staat voor nieuwe betekenissen. Theorieën dienen als eerste stap om te kunnen starten met het onderzoek, maar spelen verder geen grote rol (p.30). Elite/á priori gaat meer uit van de onderzoeker zelf die objectief en rationeel is en met veel gebruik van theorieën het onderzoek doet, waarbij deze veel minder open staat voor andere betekenissen (p. 29). De vier hieruit af te leiden wetenschappelijk filosofische tradities zijn de 'normatieve' die zowel de kenmerken elite/á priori als consensus heeft, de 'kritische' die zowel de kenmerken elite/á priori als dissensus heeft, de 'interpretatieve' die zowel de kenmerken local/emergent als consensus heeft en de 'dialogische' of 'postmoderne' die zowel de kenmerken local/emergent als dissensus heeft (p. 24).

Met mijn hierboven beschreven visie op wetenschap pas ik als onderzoeker in de 'interpretatieve' traditie. Ik hecht belang aan de interpretaties van mensen en geloof dat mensen een eigen werkelijkheid hebben en ik zie het belang van de contextafhankelijkheid van een onderzoek. Elke situatie is anders. Daarnaast gebruik ik theorieën alleen om mijn onderzoek op te starten in de vorm van een verkenning van het onderzoeksthema om te gebruiken in mijn interviews. Verder geloof ik dat er sprake kan zijn van één gedeelde cultuur en harmonie binnen een organisatie. Deze punten leiden ertoe dat ik pas binnen de 'interpretatieve' traditie.

## *1.2 Het soort onderzoek*

Ik wilde in dit onderzoek inspelen op wat naar voren kwam over het centrale thema integraal integratiebeleid in de gemeente Tiel oftewel inspelen op wat er lokaal tevoorschijn komt, de letterlijke vertaling van local en emergent. Belangrijk is daarbij dat ik als onderzoeker de diepte in kon gaan en flexibel was tijdens het verkrijgen van mijn gegevens. Een kwalitatief onderzoek is daarvoor de meest logische keuze. Met een kwalitatief onderzoek is een onderzoeker niet strak gebonden aan een hypothese of theorie die hij of zij van tevoren heeft bedacht en heeft het onderzoek een duidelijk proces. In dit proces kan de onderzoeker steeds inspelen op wat hij of zij heeft gehoord of gezien en daarmee verder gaan.

Bij een kwalitatief onderzoek hoort een onderzoeksvraag met deelvragen, die moeten passen in het kwalitatieve karakter van het onderzoek. De onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

*Op welke manier geeft de gemeente Tiel vorm aan het integrale gedeelte van het integrale integratiebeleid en wat zijn de succes- en faalfactoren van een integrale aanpak?*

De onderzoeksvraag heb ik onderverdeeld in vier deelvragen:

- 1. Waarom is het van belang om integratiebeleid integraal aan te pakken?*
- 2. Op welke manier is integratiebeleid voorheen aangepakt?*
- 3. Wat zijn succesfactoren voor een integraal integratiebeleid?*
- 4. Wat zijn faalfactoren voor een integraal integratiebeleid?*

Hiermee heb ik voornamelijk willen bereiken dat ik inzicht krijg in de aanpak van de gemeente Tiel op het gebied van integratiebeleid en dit betrekken op de integrale aanpak waar FORUM naar streeft. Ik wil met dit inzicht uiteindelijk ook bijdragen aan de methodische handreiking voor andere gemeentes, maar voor de gemeente Tiel in het bijzonder.

### 1.3 Onderzoeksmethoden

Tijdens dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van een methodische triangulatie (Boeije, 2005, p. 152). Deze methodische triangulatie houdt in dat ik gebruik heb gemaakt van meerdere methoden, omdat andere methoden andere elementen laten zien. In dit onderzoek heb ik daarom geïnterviewd, geobserveerd en gebruik gemaakt van literatuur en andere documenten, zoals de Startnotitie Integratiebeleid.

Deze methoden passen in het kwalitatieve karakter van dit onderzoek. Interviews zijn gesprekken oftewel dialogen en die vorm heeft enkele belangrijke voordelen. Zo kan een respondent niet te lang nadenken over een antwoord, maar wordt het antwoord wel goed overwogen, omdat hetgeen gezegd, gezegd is. Daarnaast ben ik als onderzoeker zeer flexibel in een interview. Een belangrijk kenmerk daarvan is dat ik door kan vragen op iets wat een respondent heeft gezegd, waarvan ik denk dat dat belangrijk is voor het onderzoek of waarvan de respondent aangeeft dat dat belangrijk is. Ook kan ik in interviews vragen naar processen, (achterliggende) redenen en oorzaken en betekenissen van mensen.

Observaties kunnen, zoals gezegd, andere elementen laten zien dan interviews. Waar interviews betekenissen en interpretaties van mensen duidelijk maken, zijn observaties goed om gedrag van mensen te kunnen waarnemen. Observaties en interviews laten niet alleen andere elementen zien, maar vullen elkaar ook aan. Gedrag kan gestaafd worden aan de interviews. Maar ook andersom zijn interviews en observaties aanvullend. In interviews kan uitgelegd worden wat bepaald geobserveerd gedrag betekent voor die persoon en hoe hij of zij dat interpreteert. Er is dus een duidelijke wisselwerking tussen interviews en observaties.

Junker (1960, in: Walsh (2004), p. 222) maakt onderscheid tussen vier rollen die een onderzoeker kan aannemen. De complete participant observeert als lid van een organisatie of gemeenschap. Hoewel deze manier de meeste informatie over de organisatie lijkt te geven, schuilt er het gevaar van 'going native': de cultuurmanifestaties als normaal beschouwen, omdat de onderzoeker teveel is ingeburgerd in de organisatie. De complete observant observeert zonder enige interactie met leden van de organisatie. Hierbij is er geen gevaar voor reacties van de geobserveerden op de observant, maar betekenissen zijn erg moeilijk te achterhalen. De twee andere manieren zitten hier tussenin: de participant als observant en de observant als participant. Bij de eerste ligt de nadruk nog op het participeren en interactie, bij de tweede ligt de nadruk meer op het toekijken en minder interactie met de geobserveerden.

Literatuurgebruik en documentanalyse vormen de derde methode van de methodische triangulatie. Zij vormen de geschreven bronnen van dit kwalitatieve onderzoek. Documenten dienen als achtergrondinformatie, als gespreksonderwerp of als vergelijkend materiaal (met

interviews en observaties). Literatuur heeft een voorname rol gekregen in de analyse van de onderzoeksresultaten en dient om resultaten te vergelijken met of te staven aan andere onderzoeken en theorieën. Belangrijker is echter om met deze andere onderzoeken en theorieën en mijn eigen onderzoeksresultaten tot uitkomsten en antwoorden op de onderzoeksvragen te komen.

#### *1.4 Invulling onderzoeksmethoden*

##### *1.4.1 Interviews*

De geïnterviewde mensen vormen een essentieel deel van dit onderzoek. Zij hebben hun blik gegeven op hoe ze daadwerkelijk omgaan met integratiebeleid in de gemeente Tiel. Dat zij ook echt hun eigen verhaal hebben verteld is daarbij belangrijk. De onderzoeksvraag is al gefocust op één bepaald thema, dus volledig vrij heb ik de respondent niet kunnen laten. Ik heb in elk interview uitgelegd waar het onderzoek over gaat en waar de focus op ligt. Op die manier heb ik een kader geschapen waarbinnen de respondent zijn of haar verhaal kon doen. Binnen dit kader lag dus veel ruimte voor het specifieke verhaal van de respondent, wat deze persoon belangrijk vindt. Door het gebrek aan een ruime hoeveelheid tijd heb ik het kader niet te breed kunnen houden. Het begrijpen van relaties tussen een grote diversiteit aan culturele manifestaties kost namelijk veel tijd (Martin, 2002, p. 45).

Wat betreft de structuur van de interviews heb ik die om die reden niet volledig weg kunnen laten. Ik heb daarom gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews. Dit betekent dat ik een topiclijst heb gehanteerd tijdens interviews, maar deze topiclijst was geen strikte leidraad voor de interviews. Op onderwerpen of opmerkingen die mij op dat moment interessant leken heb ik doorgevraagd. Voor verschillende functies heb ik verschillende topiclijsten gebruikt en ook voor mensen van verschillende afdelingen heb ik aangepaste topiclijsten gebruikt. In alle interviews wilde ik de volgende onderwerpen of topics, naast de algemene gegevens als de functie, naar voren laten komen: de relatie tussen het werk van de respondent en het integratiebeleid, de bijdrage van de respondent aan het integratiebeleid, het integratiebeleid van voorheen, voorwaarden voor integraal beleid (succes- en faalfactoren), samenwerking tussen en binnen afdelingen (communicatie, betrokkenheid, locaties) en integraliteit op verschillende niveaus. In bijlage 1 zijn vier door mij gebruikte topiclijsten bijgevoegd.

Alle respondenten zijn geïnterviewd in hun eigen kantoor of in een kamer op hun afdeling. Praktisch gezien was dit handig, maar daarnaast is het denk ik beter om iemand te interviewen in een vertrouwde omgeving. Bovendien herinneren dingen in het kantoor en de aanwezigheid op het werk hen aan het werk dat ze doen, waardoor ze meer met het onderwerp bezig zijn, denk ik. De interviews waren, op één interview na, één-op-ééngesprekken. In één interview waren twee beleidsmedewerkers van de gemeente Tiel

aanwezig plus een meisje dat een snuffelstage deed. Deze opzet had volgens mij geen of nauwelijks invloed op hetgeen gezegd werd of misschien niet gezegd werd. Het enige probleem was dat ik niet goed wist aan wie ik een bepaalde vraag moest stellen, aangezien ze op de meeste vragen allebei antwoord konden geven. Uiteindelijk was het beter geweest om ieder apart te interviewen, maar het heeft geen groot effect gehad op de uitkomsten van het desbetreffende interview.

Wat betreft de keuze voor de te interviewen mensen moesten de respondenten ten eerste werkzaam zijn bij de gemeente Tiel en gezien de vraagstelling over voorbije jaren, het liefst al enkele jaren. Een nieuwe medewerker kan echter dingen vanuit een heel ander perspectief bekijken en laten zien. Het aantal dienstjaren is daarom niet van het grootste belang geweest.

Belangrijker was, ten tweede, het beleidsterrein van een respondent. Elke respondent moest iets met het integratiebeleid te maken hebben vanuit zijn of haar functie of beleidsterrein. Zonder dit kenmerk kon iemand me wel dingen vertellen over de gemeente Tiel, maar niet de link maken met het integratiebeleid.

Ten derde is het, gezien de 'ontschotting' van belang dat ik respondenten van verschillende afdelingen heb gehoord. Daarnaast moesten mensen van afdelingen die direct met integratiebeleid te maken hebben vertegenwoordigd zijn. In de startnotitie integratiebeleid zijn de afdelingen Werk en Inkomen, Onderwijs en Welzijn, Bestuur en Communicatie en Financiën en Personeel betrokken. Van deze afdelingen wilde ik minstens één medewerker interviewen.

De uiteindelijke lijst met geïnterviewden is:

- 6 medewerkers van de afdeling Onderwijs en Welzijn (afdelingsmanager en de beleidsmedewerkers voor onderwijs, integratie, VVE, volksgezondheid en jeugd)
- 2 medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen (een beleidsmedewerker en de coördinator re-integratie)
- 1 medewerker van de afdeling Bestuur en Communicatie (beleidsmedewerker integrale veiligheid)
- 1 medewerker van de afdeling Financiën en Personeel
- Wethouder Van Oostveen (o.a. integratiebeleid)
- Wethouder Vermeulen (o.a. onderwijs, sport en sociaal-cultureel werk)

Ten opzichte van de oorspronkelijke opzet zijn er een aantal veranderingen geweest in de lijst met respondenten. Ten eerste is het aantal respondenten van de afdeling Onderwijs en Welzijn verdubbeld. Het bleek gedurende het doen van het onderzoek dat op die afdeling veel mensen betrokken zijn bij het integratiebeleid. Ten tweede heb ik besloten om een

afdelingsmanager te interviewen, omdat zij een belangrijke rol speelt in de coördinatie binnen de afdeling. Ten derde heb ik bij de afdelingen Bestuur en Communicatie en Financiën en Personeel per afdeling één medewerker minder geïnterviewd dan ik gepland had. Dit komt, omdat deze afdelingen minder betrokken zijn bij het integratiebeleid dan verwacht. Per afdeling was één medewerker te vinden die wel betrokken was bij het integratiebeleid. En ten vierde is het om praktische redenen niet gelukt de gemeentesecretaris/algemeen directeur te interviewen. Hij is inmiddels gestopt met de functie en had in zijn laatste week geen tijd meer om een interview te geven. De uiteindelijke keuze voor de respondenten is in overleg met mijn contactpersoon in de gemeente Tiel tot stand gekomen.

#### *1.4.2 Observaties*

Tijdens observaties heb ik geprobeerd om uitspraken uit interviews naast de gang van zaken in de praktijk te leggen en ik heb geprobeerd de observaties terug te laten komen in de interviews.

Een belangrijk observatiemoment was het afdelingsoverleg van de afdeling Onderwijs en Welzijn. Hierin kon ik observeren hoe de samenwerking en het overleg tussen de verschillende beleidsmedewerkers en het afdelingshoofd verloopt. Tijdens het afdelingsoverleg ben ik binnen de eerder genoemde typering van Junker het beste te omschrijven als observant als participant. Ik zat aan dezelfde vierkante tafel, maar heb niets ingebracht tijdens het overleg. Ik heb alleen geobserveerd, maar ik was dus wel duidelijk zichtbaar voor de deelnemers aan het overleg.

De tweede observatie is een bijeenkomst van twee beleidsmedewerkers van de gemeente Tiel en een allochtone adviesgroep (overleggroep Tielse burgers van allochtone afkomst). Tijdens deze bijeenkomsten wordt gediscussieerd over onder andere het integratiebeleid (waarvan een conceptversie was rondgestuurd naar de leden van de overleggroep). Aanpassingen en adviezen naar aanleiding van deze bijeenkomst zullen nog doorgevoerd worden in de uiteindelijke nota. Ook tijdens deze observatie is mijn rol te omschrijven als observant als participant. Ik zat aan dezelfde tafel als de rest van de groep en heb mezelf voorgesteld, maar droeg verder niks bij aan de bijeenkomst. Ik had ook niet het gevoel dat mijn aanwezigheid invloed had op de bijeenkomst.

Naast deze expliciete observatiemomenten heb ik tijdens mijn andere bezoeken aan de gemeente geobserveerd. Ik ben meerdere malen door de wandelgangen gelopen van verschillende gebouwen van de gemeente en heb daar gelet op de sfeer op de afdelingen, op de samenwerking, de omgang

### *1.4.3 Resultaten, analyse en conclusie*

De analyse begint al tijdens het vergaren van data. De analyse is ook het moment dat de wetenschappelijke literatuur in het onderzoek is betrokken. Tijdens de interviews probeerde ik al linken te leggen met eerder gehoorde punten of met literatuur of documenten. Het analyseren is eigenlijk een continu proces geweest. Op een aantal punten is het analyseren echter expliciet gebeurd. De eerste vier interviews heb ik compleet uitgewerkt. Ik vond dat belangrijk, omdat ik na deze eerste interviews nog geen duidelijk idee had over welke thema's belangrijk zouden zijn of juist totaal niet. Het uitwerken is bij geen enkel interview later gebeurd dan anderhalve week na het afnemen van het interview. De rest van de interviews heb ik ook uitgewerkt, maar bij deze heb ik gedeeltes waarvan ik zeker was dat ze niet relevant voor het onderzoek zijn weggelaten. Bij twijfel heb ik het wel uitgewerkt.

Op bepaalde momenten heb ik memo's gemaakt. Na elk interview heb ik de hoofdlijnen van het interview, opmerkelijke punten uit het interview en observaties uitgetypt. Ook op momenten dat ik dacht dat de onderzoeksvraag of een deelvraag aangepast moest worden heb ik dat in zo'n memo gezet. Deze memo's laten voor mij het proces zien van datavergaring en de bijbehorende analyse die ik daarvan tussentijds maak. Deze memo's houd ik bij de hand bij de uiteindelijke analyse om mijn gedachtegangen te vergelijken met mijn gedachtegangen van tijdens het maken van de memo's.

Na 8 interviews heb ik de tijd genomen om de voorgaande interviews uit te werken en te kijken wat de belangrijkste thema's zijn die naar voren waren komen. In de resterende interviews heb ik op een aantal thema's extra nadruk gelegd. Ik ging minder vragen naar de integratieproblematiek zelf, want die was redelijk helder en de nadruk kwam meer te liggen op de samenwerking tussen afdelingen en de locaties van de verschillende afdelingen.

In de uiteindelijke analysefase heb ik eerst alle uitwerkingen van de interviews uitgeprint en heb ze doorgelezen, waarbij ik elk fragment een naam gaf, een code. Deze codes konden in principe elke keer anders zijn, maar vaak leken codes op elkaar of waren ze hetzelfde. Als me dat opviel schreef ik die code in mijn aantekeningenblok en ook als bepaalde verbanden me opvielen schreef ik dat op. Zo had ik na alle interviews gecodeerd te hebben pagina's vol met aantekeningen, schema's en mogelijke structuren van de opzet voor het weergeven van de resultaten. Vervolgens heb ik een aantal thema's die in de interviews naar voren kwamen in een excelbestand gezet, waaraan ik de structuur van de resultatensectie zou gaan opbouwen. Deze thema's heb ik onderverdeeld in subthema's of zogenaamde subsubthema's. Bij elk thema, subthema of subsubthema heb ik de citaten uit de interviews geplakt uit de uitwerkingen van de interviews. In dat ene excelbestand staan alle thema's met de subthema's en de bijbehorende citaten.

Met dit bestand heb ik elk thema uitgeschreven en een keuze gemaakt uit de citaten die het best passen in de beschrijving van het thema.

In de *Analyse* heb ik voornamelijk gezocht naar antwoorden op de deelvragen van dit onderzoek. Ik heb hiervoor vooral uit het hoofdstuk *Resultaten* geput, omdat dat een overzicht geeft van alle gegevens die ik heb vergaard tijdens het onderzoek. Voor de uiteindelijke analyse heb ik de gegevens uit het resultatenhoofdstuk moeten combineren met elkaar en met het theoretisch kader om tot antwoorden te komen. Door verbanden te leggen is het totaalplaatje beter zichtbaar geworden, zowel voor mij als voor mensen die het rapport gaan lezen.

Dat totaalplaatje is uiteindelijk het antwoord op de onderzoeksvraag van dit onderzoek geworden en die heb ik weergegeven in de conclusie. Met dat antwoord heb ik vervolgens geprobeerd uit te leggen wat een mogelijkheid is om integratiebeleid anders aan te pakken: een soort aanbeveling, maar ik wil dit zeker niet als dwingend advies laten overkomen. Er zijn tal van mogelijkheden waarop het integratiebeleid anders aangepakt kan worden en daarnaast is de huidige manier ook een goede optie. De mogelijkheid die ik noem in de conclusie is dus één van een aantal mogelijkheden, maar in mijn ogen is de optie die ik noem, gezien de uitkomsten van het onderzoek, een goede.

## *1.5 Kwaliteit*

Ik wil graag een speciale paragraaf aan de kwaliteit besteden. De kwaliteit van dit onderzoek is in dit hoofdstuk al een aantal keer impliciet aan bod gekomen, maar dat dit nog een keer expliciet gebeurt vind ik belangrijk. ‘Twee belangrijke indicatoren voor de kwaliteit van onderzoek zijn betrouwbaarheid en validiteit’ (Boeije, 2005, p. 145). Validiteit is vervolgens onder te verdelen in interne en externe validiteit.

### *1.5.1 Betrouwbaarheid*

Als een onderzoek volledig betrouwbaar is zal een volgend zelfde onderzoek dezelfde uitkomsten hebben. Toevallige of onsystematische fouten bij de waarnemingen kunnen de betrouwbaarheid van een onderzoek doen dalen. Punten waarmee een onderzoeker de betrouwbaarheid probeert te waarborgen zijn een grote steekproef, zodat toevalligheden en bijvoorbeeld stemmingen van respondenten een kleine rol spelen in de uitkomsten en standaardisatie van de methoden van het verkrijgen van data in bijvoorbeeld enquêtes.

De betrouwbaarheid van een kwalitatief onderzoek is echter moeilijk te verdedigen. De nadruk die ligt op de contextafhankelijkheid van het onderzoek en de kleine steekproef maken dat een onderzoek moeilijk te herhalen is en dat een andere steekproef andere uitkomsten kan geven. Om het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te maken heb ik



voornamelijk geprobeerd het onderzoek navolgbaar te maken. Dat betekent dat voor de lezer de stappen die door mij, als onderzoeker, worden genomen terug te lezen zijn in bijvoorbeeld dit hoofdstuk. Bij een volgend zelfde onderzoek kunnen dan deze stappen precies herhaald worden. De uitkomsten zullen dan, zoals gezegd, naar alle waarschijnlijkheid niet hetzelfde zijn, maar voor de betrouwbaarheid is het belangrijk dat deze stappen zichtbaar zijn.

De steekproef die ik heb gebruikt is voor een kwalitatief onderzoek redelijk betrouwbaar. De gemeente Tiel is een relatief kleine gemeente en van de beleidsmedewerkers die met integratiebeleid te maken hebben heb ik een groot gedeelte geïnterviewd. Daarnaast heb ik geprobeerd ervoor te zorgen dat de verhalen die ik van de respondenten kreeg betrouwbaar waren. Een vertrouwde omgeving is daar een onderdeel van, maar ik heb ook de respondenten vooraf via e-mail en vlak voor de interviews uitgelegd waar het onderzoek over gaat. Daarnaast heb ik geprobeerd de respondenten op hun gemak te stellen. Dat was meestal niet nodig, omdat de meeste respondenten zich al op hun gemak voelde, maar door open te staan voor het verhaal van de respondent, aandachtig te luisteren en ook af en toe een grap tussendoor te maken probeerde ik de respondent waar het nodig was op zijn of haar gemak te stellen. Op deze manieren heb ik getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek zo hoog mogelijk te houden.

### *1.5.2 Interne validiteit*

De interne validiteit heeft juist betrekking op de systematische kenmerken van een onderzoek. Op welke manier heb ik geprobeerd zo goed mogelijk de onderzoeksvraag te beantwoorden?

Ten eerste heb ik hiervoor de eerder genoemde methodische triangulatie gebruikt. Deze zorgt ervoor dat de fenomenen die ik heb onderzocht met verschillende methoden onderzocht zijn, waardoor het beeld dat ik heb gekregen meer valide is dan wanneer ik bijvoorbeeld alleen interviews had gebruikt. Ten tweede is kwalitatief onderzoek de meest geschikte manier om onderzoek te doen met een culturele inslag. Het gaat er per slot van rekening om om betekenisgeving van mensen te achterhalen en om inzicht in processen te krijgen. Daarvoor zijn de in kwalitatief onderzoek gebruikte methoden voor nodig. Ten derde ben ik mij bewust geweest van mijn niet geheel objectieve blik op dit onderzoek en de onderzoeksgegevens. Elke onderzoeker heeft bepaalde aannames en geheel objectief is daarom geen enkele onderzoeker. Belangrijk is wel dat ik mijn subjectiviteit onderken en niet teveel op de voorgrond moet laten spelen. Verder ben ik als onderzoeker ook het 'instrument' van dit onderzoek, waar ik mij bewust van ben geweest. Mensen kunnen normaliter niet praten met een instrument, maar zullen zeker een bepaalde reactie op het instrument hebben, alleen nu praat het instrument opeens terug. Een doel van deze reactiviteit in kwalitatief onderzoek is niet het te elimineren uit het onderzoek, maar het

juist te begrijpen en te gebruiken (Maxwell, 2005, p. 109). Mijn relaties met de respondenten en de onderzoeksorganisatie zijn daarom belangrijk geweest. Daarover heb ik meer geschreven in het hoofdstuk *Reflectie*.

### *1.5.3 Externe validiteit*

De externe validiteit draait voornamelijk om de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Moeten de uitkomsten generaliseerbaar zijn? Gelden ze ook voor andere situaties? De generaliseerbaarheid is een zwak punt van een kwalitatief onderzoek. Wat in de ene specifieke context uit onderzoek komt zal in een andere context een totaal andere uitkomst hebben. De ene uitkomst geldt dus niet voor een andere situatie. Generaliseerbaarheid is met een kwalitatief onderzoek praktisch niet haalbaar.

Dat geldt net zo voor dit onderzoek. Met enkel dit onderzoek in de gemeente Tiel gelden de uitkomsten uit mijn analyse niet ook gelijk voor andere gemeenten. De context waarin een andere gemeente zich bevindt kan zo anders zijn dan de context van de gemeente Tiel dat de uitkomsten niet voor die andere gemeente van kracht zijn.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen echter wel naast andere uitkomsten van onderzoeken en andere theorieën gelegd worden. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen die andere theorieën bevestigen of ze kunnen juist tegenstrijdig zijn, maar dat geldt ook andersom: andere theorieën kunnen de uitkomsten van dit onderzoek bevestigen. Die andere onderzoeken en theorieën komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

## 2. Theoretisch kader

Een aantal aspecten zullen in dit theoretisch kader ter sprake komen. Ten eerste is het van belang te weten in welke maatschappelijke context een gemeente opereert. Ten tweede zal ik hier mijn opvatting van organisatiecultuur beschrijven aan de hand van de literatuur. Ten derde is er het begrip integratie dat een verdere uitleg behoeft en ten vierde zal hier een theoretische benadering van integraal beleid in komen te staan.

### *2.1 Context gemeente*

Om de context van een dienstverlenende organisatie, waaronder ook een gemeente geschaard kan worden, te omschrijven wil ik graag gebruik maken van een overzicht van Gastelaars (2006). Gastelaars beschrijft een aantal processen waar elke dienstverlener mee te maken heeft. Ik zal deze kort omschrijven.

Ten eerste is er rationalisering. De gangbare gedachte is dat het beter is ergens eerst goed over na te denken en het dan tot uitvoering te brengen. Analyseren van een situatie of probleem is belangrijk en uit die analyse komt uiteindelijk door goed na te denken de beste oplossing uit. Deze rationalisering is inmiddels 'zo hoog aangeschreven in onze samenleving, dat je er, ook als je dat zou willen, eigenlijk nooit meer helemaal aan ontkomt' (p. 34). Een speciale vorm van rationalisering is de formele rationalisering, waarbij de rationalisering vorm krijgt door standaardisatie van producten en processen. Belangrijk is hierbij dat er zo weinig mogelijk onzekerheden zijn (p. 34).

Ten tweede is er bureaucrativering. Het ambtelijk apparaat van een gemeente kan gerekend worden tot de bureaucratieën. Gastelaars (p. 38-39) meent dat deze bureaucratieën zich nog steeds onderscheiden met de oude principes van een bureaucratie. Zo is het belangrijk dat uitvoerende ambtenaren verantwoordelijkheid en bevoegdheden krijgen en ook belangeloos zijn en objectief handelen. Daarnaast speelt ervaring en loyaliteit een belangrijke rol: hoe langer een ambtenaar bij een organisatie werkt hoe beter. Tegenwoordig bestaan deze principes nog, maar er is ook een verandering te zien. Bureaucratieën willen steeds flexibeler worden en maken vaker gebruik van tijdelijke projecten, terwijl de ambtenaren wel gewoon in vaste dienst blijven. Verder moet de ambtenaar steeds meer persoonlijke verantwoording afleggen.

De laatste twee processen die Gastelaars beschrijft zijn professionalisering en individualisering, maar deze hebben slechts een geringe relevantie voor dit onderzoek.

Een gemeente staat niet los van processen die plaatsvinden in de samenleving en in andere organisaties. Processen die ik waarneem in de gemeente Tiel tijdens dit onderzoek kunnen

wellicht verklaard worden door of passen in bovenstaande processen. Wellicht zijn ze juist tegenstrijdig met de door Gastelaars genoemde processen. Ik kan in ieder geval de resultaten uit het onderzoek leggen naast de processen die in dienstverlenende organisaties plaatsvinden en dat biedt mij op die manier een houvast voor de analyse.

## *2.2 Organisatiecultuur*

Zoals gezegd is dit onderzoek een cultuuronderzoek, maar aangezien cultuur een zeer breed en daardoor onwerkbaar begrip is zal ik het begrip op mijn manier uitwerken. Ik zie cultuur als iets wat in eerste instantie niet gelijk zichtbaar is. Maar belangrijk is dat cultuur als buitenstaander eerder opvalt dan iemand van binnen een organisatie/groep/maatschappij. Wat ik zie als cultuur zijn namelijk ingesleten normen en waarden, rituelen en gebruiken, als een curve in een rivier. Of zoals Schein (1991, p. 15) het omschrijft:

‘As those assumptions [over de organisatie, de omgeving en hoe te groeien en overleven] come to be taken for granted and drop out of awareness we have the makings of an organizational culture.’

De nadruk ligt op het niet meer opvallen voor de leden van de organisatie van bepaalde aannames, normen, waarden en gebruiken. Cultuur is dynamisch, maar verandert traag. Pas als iets als normaal wordt beschouwd is het deel van de cultuur. Daarom is cultuur voor een buitenstaander ook makkelijker te herkennen dan voor iemand van binnenuit.

Maar wat voor het ene lid van een organisatie of groep als normaal wordt ervaren is voor een ander niet normaal. Als bijvoorbeeld de één het gebruik van voornamen heel normaal vindt en de ander niet, is het dan nog cultuur te noemen? Met deze essentiële vraag kom ik aan bij perspectieven waarmee naar cultuur gekeken kan worden. Martin (2002) onderscheidt er drie: het integratieperspectief, het differentiatieperspectief en het fragmentatieperspectief.

Het integratieperspectief focust op manifestaties van cultuur waar door iedereen of de meeste mensen een zelfde betekenis aan wordt gegeven. Bij onderzoek wordt gelet op deze organisatiebrede consensus. In het teken van dit perspectief zegt Schein (1991b, in: Martin (2002, p. 97):

‘What this “model” does say, however, is that only what is shared is, by definition, cultural. [...] If there is no consensus or if there is conflict or if things are ambiguous, then, by definition, that group does not have a culture with regard to those things.’

Om bovenstaande vraag te herhalen: is het dan nog cultuur te noemen? Vanuit het integratieperspectief niet. Tot op een bepaalde hoogte deelt iedereen bepaalde waarden en heeft bijvoorbeeld iedereen dezelfde rituelen. In de ene organisatie is dat meer dan in de

andere. De verschillen worden niet gerekend tot de cultuur. Het integratieperspectief is niet alleen een manier van kijken naar cultuur, het omhelst ook een aanname over wat beter is voor een organisatie, een normatief standpunt. Consensus en homogeniteit worden gezien als positief voor een organisatie. Daarmee kan een organisatie beter presteren (Martin, 2002).

Deze organisatiebrede consensus bestaat niet in het differentiatieperspectief. De focus binnen dit perspectief ligt op consensus binnen kleinere groepen, zogenaamde subculturen. Deze groepen kunnen in harmonie met, in conflict met of onafhankelijk van elkaar bestaan. Net als het integratieperspectief heeft ook het differentiatieperspectief een normatieve kant. Verschillen tussen groepen hebben een positieve uitwerking, omdat zo verschillende (onderdrukte) belangen en meningen naar boven komen en diversiteit kan beter benut worden (Martin, 2002).

Om weer te kijken naar de vraag over het gebruik van voornamen: is het nog cultuur? Binnen het differentiatieperspectief kan deze vraag positief beantwoord worden. Verschillen tussen gebruiken van groepen kunnen net zo goed deel uitmaken van de cultuur.

De consensus die in het integratieperspectief organisatiebreed gezien wordt en in het differentiatieperspectief op subcultuurniveau, bestaat niet in het fragmentatieperspectief. De consensus en duidelijkheid maakt plaats voor diversiteit en ambiguïteit. Elk individu is uniek en heeft eigen aannames over het leven, werk, relaties etc. Elk individu geeft daarom ook een eigen betekenis aan de organisatie, het werk, de relaties, maar ook aan zogenaamde cultuurmanifestaties. Deze betekenisgeving kan wel hetzelfde zijn als die van anderen, maar is bij elk thema weer anders. Er zijn geen vaste groepen, die over (bijna) alles hetzelfde denken. Metaforisch is dit als volgt te omschrijven: elk individu binnen een cultuur is een lamp. Als iemand zich betrokken voelt bij een bepaald thema (zowel positief als negatief) springt deze aan, de ongeïnteresseerde of onwetende blijven uit. Een ander thema zou weer andere lampen doen aanspringen, zodat bij elk thema een ander lichtpatroon ontstaat, die nooit twee keer dezelfde is (Martin, 2002, p. 94).

Of er binnen het fragmentatieperspectief ooit sprake kan zijn van cultuur is dan ook de vraag. Het benoemen ervan zou in ieder geval moeilijk zijn, omdat over niks duidelijkheid bestaat. Of het door de één wel en door de ander niet noemen van voornamen nog cultuur is, is moeilijk te beantwoorden. Het verschijnsel is daarentegen makkelijk te herkennen binnen dit perspectief.

Martin (2002) beargumenteert dat waarschijnlijk elke onderzoeker een zogenaamd 'home perspective' heeft. Dat is het perspectief dat het meest aansluit bij de persoon. Vervolgens zegt ze dat juist het gebruik van de drie perspectieven tegelijkertijd een positief effect heeft

op een cultuuronderzoek, omdat kijken vanuit de drie perspectieven een completer plaatje geeft; de perspectieven vullen elkaar aan. Ze hebben elk een blinde vlek, die de andere opvullen (p. 120).

Martin (2002) geeft een kleine opsomming van aspecten van organisatiecultuur die zichtbaar kunnen zijn binnen een organisatie. Op deze manifestaties van cultuur zal tevens gelet worden in interviews en in de documenten van de organisatie die ik ga lezen. Martin begint haar opsomming met rituelen. Een ritueel bestaat uit 'een zorgvuldig geplande en uitgevoerde set van activiteiten, uitgevoerd in een sociale context, met een goed afgebakend begin en eind en goed gedefinieerde rollen voor leden van de organisatie' (p. 66). Organisatieverhalen zijn een tweede manifestatie van cultuur. Deze verhalen bestaan volgens Martin uit twee elementen: het verhaal zelf dat een gebeurtenis beschrijft en de betekenis en interpretatie van deze gebeurtenis oftewel het moraal van het verhaal. Verschillen kunnen bestaan in deze verhalen door degene die het vertelt, wie het hoort en de context (p. 71). Verder kan jargon een deel zijn van een organisatiecultuur. Het gaat hier om een de woorden en de taal die gebruikt worden door de leden van de organisatie en die alleen begrepen worden door 'culturele insiders' (p. 77). De vierde cultuurmanifestatie die Martin noemt is humor. Humor spreekt eigenlijk voor zich. Het gaat om grappen, maar deze grappen kunnen zich in vele gedaanten voordoen en zijn vaak weer alleen grappig voor de culturele insiders. Humor wordt gebruikt om 'ongemakkelijke momenten te overbruggen, biedt een manier om spanning kwijt te raken en laat mensen uiten wat anders misschien verboden is om te zeggen' (p. 82). De laatste cultuurmanifestatie zijn de fysieke arrangementen. Hierbij moet men volgens Martin denken aan de architectuur, decor en kleding (p. 83).

Naast deze vormen van cultuur bestaan er in een organisatie formele en informele praktijken die een deel zijn van de cultuur. Er zijn volgens Martin vier typen formele praktijken, meestal vastgelegd op papier: structuur, taak en technologie, regels en procedures en financiële controle (p. 86). De informele praktijken ontstaan door interactie en staan niet op papier (p. 87). Deze informele praktijken zijn het best te omschrijven als ongeschreven regels.

Deze cultuurbenadering zal in de rest van het onderzoek niet expliciet naar voren komen, maar wel altijd op de achtergrond aanwezig zijn. Bij het onderzoeken probeer ik zowel vanuit het integratieperspectief, het differentiatieperspectief als het fragmentatieperspectief te kijken. Ik houd de beschreven definitie van cultuur in mijn hoofd, maar die zal voornamelijk impliciet naar voren komen. De nadruk zal bijvoorbeeld liggen op de aspecten van organisatiecultuur, waarvan ik denk dat ze zijn ingesleten in de gemeente Tiel.

### 2.3 Integratie

Integratie wordt vaak een containerbegrip genoemd. Veel wat met een multiculturele samenleving, diversiteit of Marokkaanse jeugd, om een voorbeeld te noemen, te maken heeft wordt onder de gemeenschappelijk noemer 'integratie' geschaard. Een nadere verkenning van het begrip integratie is daarom op zijn plaats. De opvattingen over integratie zijn echter vaak politiek gekleurd. De nadruk kan liggen op zowel inzet van allochtone mensen om te integreren of op inzet van de autochtone mensen als inzet van allebei. Bijvoorbeeld de PvdA pleit naast actieve integratie door immigranten ook voor toenadering vanuit de Nederlandse burgers (Integratie en immigratie: aan het werk!, 2005). De nadruk kan liggen op het behoud van Nederlandse cultuur, maar ook op de vrijheid van het behouden van de eigen cultuur van de immigranten. Bijvoorbeeld de PVV neemt hierin stelling voor het behoud van de Nederlandse cultuur en normen en waarden ten faveure van de 'islamisering' (Onafhankelijkheidsverklaring, 2005).

Een algemenere uitleg van het begrip integratie komt uit de eerder genoemde Commissie Blok en haar rapport *Bruggen Bouwen* (2003). Integratie wordt daarin als volgt uitgelegd: 'een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd'.

Uit deze definitie kunnen een aantal punten gehaald worden. Er moet sprake zijn van een gelijke juridische positie, dus er mag geen sprake zijn van discriminatie. Dit eerste punt moet vooral komen vanuit de Nederlandse bevolking. Het tweede punt gaat over de deelname op sociaal-economisch gebied. Participeren op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en bijvoorbeeld om kunnen gaan met Nederlandse instituties kunnen hieronder geschaard worden. Dit punt vereist zowel activiteit van de immigrant als de Nederlandse bevolking. Het derde punt, het respecteren van de gangbare Nederlandse cultuur, moet daarentegen geheel vanuit de immigrant komen.

Integratie blijft hierdoor een heel breed onderwerp, ook al is het geen containerbegrip meer op deze manier. In verschillende studies wordt deze breedte onderkend. Wiebenga (red, 2005) noemt het belang van de inburgeringscursus, werk, onderwijs en huisvesting. Het belang van onderwijssucces en arbeidsdeelname wordt gedeeld door Het Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB) (2001), dat daar de kennis van Nederlandse instituties, zoals in de gezondheidszorg en de verhouding man-vrouw aan toevoegt. O.a. Pels (red., 2004) noemt het belang van de opvoeding op het gebied van integratie. Deze thema's worden allemaal ook genoemd in het Jaarrapport Integratie van het Sociaal Cultureel Planbureau (2007) waarbij onder andere nog de beheersing van de Nederlandse taal wordt genoemd en waarin

wordt aangetoond dat mensen met een niet-westerse achtergrond hogere criminaliteitscijfers hebben dan de autochtone bevolking.

Een conclusie hieruit is dat integratiebeleid op gemeenteniveau (en ook op landelijk niveau) meerdere beleidsterreinen bestrijkt. Onderwijs speelt een belangrijke rol, maar ook veiligheid, gezondheidszorg, werk en inkomen, inburgering, wonen, emancipatie en sport. Integratiebeleid is dus per definitie beleidsterreinoverschrijdend.

In de gemeente Tiel wordt dit, blijkens de integrale startnotitie integratiebeleid, onderkend. De startnotitie omvat, net als ik in bovenstaand stuk heb geschreven, de beleidsterreinen onderwijs, emancipatie, inburgering, werk, inkomen, gezondheidszorg, wonen, jeugd en veiligheid. In het resultatenhoofdstuk en het analysehoofdstuk zal ik hier uitgebreider op ingaan.

#### *2.4 Integraal beleid*

Beleid voor beleidsterreinoverschrijdende thema's kan om bovenstaande reden niet op een andere manier geschreven en uitgevoerd worden dan door de betreffende beleidsterreinen erbij te betrekken. En integratie is een beleidsterreinoverschrijdend thema en daarnaast ook afdelingsoverschrijdend.

Integraal betekent letterlijk allesomvattend of volledig (Van Dale). Integraal beleid is daarom een allesomvattend beleid, waarbij alle relevante beleidsterreinen betrokken zijn. Alle aspecten van bijvoorbeeld het thema integratie zouden dan in het integratiebeleid moeten staan.

Om een integraal beleid te maken moeten punten van andere beleidsterreinen in het nieuwe beleid geïntegreerd worden. Deze organisationele integratie kan volgens Jägers en Jansen (1991) op twee manieren omschreven worden: het onderbrengen van twee of meer onderdelen van een organisatie in één onderdeel, door bijvoorbeeld van de afdelingen Werk en Inkomen en Onderwijs en Welzijn één afdeling te maken of het samenwerken tussen afdelingen (of beleidsterreinen). Om een integraal integratiebeleid te vergemakkelijken kunnen bijvoorbeeld de beleidsterreinen onderwijs en integratie geïntegreerd worden of het beleidsterrein veiligheid kan geïntegreerd worden in de afdeling Onderwijs en Welzijn. Samenwerking kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de vorm van een projectgroep (integratie) of minder intensieve vormen van samenwerking.

Integraal werken in gemeenten kan volgens verschillende principes volgens Dubbeldam en Goedmakers (2000). Ten eerste kan er een integratie van politieke besluitvorming, beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering plaatsvinden, wat betekent dat er op alle niveaus



samengewerkt wordt en dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie zitten. Ten tweede kan door samenwerking met andere organisatieonderdelen en organisaties buiten de gemeente verkokering tegen gegaan worden. Diensten organiseren zich rond het veld van het beleidsterrein of thema en zijn met elkaar verbonden. Ten derde kan er geïntegreerd worden met het doel om voor de klant één aanspreekpunt te zijn (of loket).

Uit de literatuur blijkt dat er verschillende vormen en principes zijn van integraal werken. Aan de ene kant dienen deze vormen en principes als herkenningpunten voor de resultaten en analyse van dit onderzoek en aan de andere kant dient deze opsomming om te kijken welke vormen er zijn en dus te weten welke mogelijkheden er zijn om integraal beleid anders aan te pakken.

## 2.5 Structuur

Andere manieren van integraal beleid kunnen gevormd worden door de structuur. Volgens Jägers en Jansen (1991) staan cultuur en structuur constant in wisselwerking met elkaar. 'Men kan trachten de structuur te veranderen vanuit de gedachte dat min of meer vanzelf een aangepaste functioneringswijze ontstaat. Men kan echter ook proberen wijzigingen in de cultuur aan te brengen vanuit de gedachte dat dit leidt tot veranderingen in het functioneren' (p. 16). Integraal werken in de gemeente Tiel kan dus net zo goed door de structuur als door de cultuur beïnvloed worden. In deze paragraaf wil ik kort ingaan op structuren die van invloed kunnen zijn op integraal werken.

Ten eerste is er het projectmatig werken of projectmanagement. 'Projectmanagement is het systematisch en *integraal* [mijn cursief] sturen van een onderzoeks- of ontwikkelingsproces, dat start met een probleem, vraag of een creatief idee en eindigt met een oplossing of compleet product' (Verhaar, 2006, p.12). Verhaar (2006) heeft een aantal punten opgesteld wanneer het verstandig is om projectmatig te werken. Enkele daarvan komen overeen met kenmerken van het integratiebeleid in de gemeente Tiel. Zo moet er een resultaat zijn: de integrale integratienota. Het is multidisciplinair, het is organisatorisch ingewikkeld en er is één opdrachtgever: de gemeenteraad. Er zijn echter ook kenmerken van het integratiebeleid die niet pleiten voor projectmatig werken. Zo houdt het project niet helemaal op als de nota geschreven is, de nota wordt gemaakt voor een periode van een aantal jaar. Er is dus geen duidelijk begin en einde van het beleid. Voor het schrijven van de nota is dat er wel. Daarnaast is het niet geheel uniek, want in het integratiebeleid komen onder andere punten uit andere beleidsstukken die al bestaan. Het bestaat daarmee niet geheel uit nieuwe elementen.

Of projectmatig werken een mogelijkheid is voor het integratiebeleid is niet helemaal duidelijk. Een gemeente is aan de ene kant een permanente organisatie en geen tijdelijke projectorganisatie. Voor die laatste komt projectmatig werken uiteraard het meest in aanmerking. Aan de andere kant is er in de routine van de gemeente wel sprake van projecten zoals het schrijven van de integrale integratienota of het opzetten van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

De routinekant van een gemeente heeft een bepaalde structuur nodig, één die lijkt op de structuur zoals die nu is. De wens voor integraal werken, zoals die zichtbaar is bij het integratiebeleid heeft wellicht een andere structuur nodig. Het is dus noodzaak om binnen de bestaande structuur flexibel te zijn. Het oprichten van projectgroepen is daar één mogelijkheid van.

## 2.6 Betrokkenheid

Betrokkenheid speelt een rol bij integraal werken; zowel de formelere betrokkenheid bij integraal beleid in de vorm van bijdragen aan het beleid als de mentale betrokkenheid, het meeleven met anderen.

Wat betreft deze tweede vorm is er in de literatuur een link te zien met communicatie. Korevaar (1998) ziet een duidelijke wisselwerking tussen interne communicatie en betrokkenheid van medewerkers. Een goede interne communicatie heeft een positieve invloed op de betrokkenheid die medewerkers hebben met het werk en de organisatie en een grote betrokkenheid zorgt voor een betere interne communicatie.

Integraal beleid draait om de betrokkenheid van andere medewerkers. Aan de ene kant is dat dus de betrokkenheid in de vorm van bijdragen aan het beleid, maar van invloed op die vorm van betrokkenheid is de meelevende betrokkenheid. Interne communicatie kan via deze redenatie van invloed zijn op de bijdragen van mensen aan een beleidsstuk en daarmee van invloed zijn op het beleidsstuk zelf.

Een verdere verkenning van betrokkenheid is daarom op zijn plaats. Boom (1997) gebruikt de volgende definitie: *'Betrokkenheid is een gevoel van collectiviteit, emotionele verbondenheid en zakelijke verbondenheid die een individuele werknemer heeft bij zijn [of haar] werk, zijn afdeling en de organisatie als geheel.'* Ik kan mij goed vinden in deze definitie al staat er niet expliciet in dat betrokkenheid ook van kracht kan zijn bij mensen en niet alleen bij organisaties of het werk. Boom gebruikt de term afdeling en organisatie en daaronder vallen ook collega's, maar die termen zijn wat mij betreft te onpersoonlijk. De band met collega's en de communicatie spelen ook een rol.

Korevaar (1998) stelt dat de betrokkenheid over het algemeen groter is met de eigen afdeling dan met de organisatie of andere afdelingen. Voor integraal integratiebeleid kan dit betekenen dat de eigen afdeling, dus Onderwijs en Welzijn, meer betrokken is bij het integratiebeleid dan andere afdelingen.

Voor dit onderzoek is vooral de betrokkenheid op het niveau van de afdelingen van belang. Is het inderdaad zo dat de betrokkenheid bij de eigen afdeling groter is en hoe uit zich dat? Korevaar (1998) stelt tot slot dat de collega's belangrijk zijn bij de betrokkenheid. Een goede werksfeer is belangrijk, want daardoor hebben medewerkers plezier in hun werk. Het belang van interesse in elkaars werk en privésituatie en het informele contact is groot.

### 3. Resultaten

In dit deel van het onderzoeksrapport zal ik met behulp van de verkregen data uit interviews, observaties en documenten een antwoord proberen te geven op de deelvragen. Ik zal beginnen met het geven van een overzicht van het verleden, want om het heden te begrijpen en een beeld van de toekomst te krijgen, is begrip van het verleden belangrijk. In de eerste paragraaf zal daarom komen te staan hoe de gemeente Tiel integratiebeleid in voorgaande jaren heeft aangepakt en in welke mate daarin sprake was van een integrale aanpak. De tweede paragraaf geeft antwoord op de vraag welke opvatting betrokkenen van het integratiebeleid over integraal beleid hebben en op welke manieren daar invulling aan wordt gegeven. Vervolgens probeer ik in de derde paragraaf een beeld te schetsen van de voorwaarden voor een integraal integratiebeleid en in hoeverre daaraan wordt voldaan in Tiel, waarbij de nadruk zal liggen op externe invloeden, de gemeenteraad en het College van B en W. In de vierde paragraaf zal ik me specifiek richten op de ambtelijke organisatie en de voorwaarden die speciaal daar van belang zijn om een integraal integratiebeleid uit te voeren en in hoeverre hieraan wordt voldaan.

#### *3.1 Integratiebeleid in de voorgaande jaren*

Om de vraag te beantwoorden hoe integratie in de voorgaande jaren is aangepakt, is het goed om te beginnen met de structuur van de afdeling Onderwijs en Welzijn, waar het beleidsterrein integratie nu onder valt. In 2000 is die structuur veranderd. Vóór 2000 bestonden er twee teams: team Onderwijs en team Welzijn. In 2000 werden die twee teams samengevoegd en vielen ze onder één afdelingsmanager. Aan het hoofd van elk team stond een coördinator. Later zijn de teams helemaal afgeschaft en sindsdien staat er alleen een afdelingsmanager aan het hoofd van de afdeling Onderwijs en Welzijn. Een beleidsmedewerker schetst de situatie van rond 2000:

*‘Toen hadden we 2 teams, die los van elkaar opereerden en binnen die teams waren het ook allemaal eilandjes.’*

Tussen de verschillende beleidsterreinen blijkt niet veel contact of samenwerking te zijn geweest in die periode. Woorden als eilandjes of eilandencultuur en solitair worden door respondenten gebruikt om die situatie te omschrijven. Deze eilandencultuur is sinds 2000 en voornamelijk de laatste jaren veranderd, volgens bijna alle respondenten:

*‘Je ziet toch wel dat er een beweging gaande is, binnen de afdeling O en W, dat de deuren veel meer open staan en dat we bij elkaar in de keuken kijken en verbindingen zoeken, zelfs daar waar je gedacht had dat het nooit zou lukken. En je ziet dat het ook steeds meer een*

*mechanisme van vanzelfsprekendheid wordt om ook te kijken naar andere afdelingen en de betrokkenheid daarvan.'*

Dus niet alleen de samenwerking tussen beleidsterreinen binnen de afdeling Onderwijs en Welzijn is geïntensiveerd, ook de samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen en Onderwijs en Welzijn is vergroot, zoals ook een medewerker van Werk en Inkomen laat blijken:

*'In het grijze verleden deden die afdelingen niks met elkaar. Dat is compleet veranderd.'*

Op het gebied van integratie was het voor 2005 een *'facettenbeleid'*. Facettenbeleid wordt door een respondent omschreven als beleid dat geen raakvlakken heeft met andere beleidsterreinen. Ik zie het daarom als het tegenovergestelde van integraal beleid en het is een goed voorbeeld van de eerder genoemde eilandjes. Een beleidsmedewerker van Onderwijs en Welzijn zegt hierover het volgende:

*'Integratie had vroeger geen raakvlakken met andere beleidsterreinen. Dus de collega deed wat activiteiten met de allochtone zelforganisaties om de betrokkenheid van de burgers een beetje te verhogen, maar wij hadden geen echt duidelijk plan om die participatie op die verschillende terreinen te verbeteren en ook te meten.'*

In de jaren 2005 en 2006 is er een kleine omslag gekomen op het gebied van integratiebeleid. Inburgering, dat destijds één van de belangrijkste onderdelen van het integratiebeleid was, werd meer een gedeelde taak van de afdelingen Onderwijs en Welzijn en Werk en Inkomen. Onder invloed van de Wet Inburgering werd het inburgeringstraject gekoppeld met arbeidsmarktbeleid en re-integratie van de afdeling Werk en Inkomen. Een medewerker van deze afdeling beschrijft deze ontwikkeling als volgt:

*'Vanuit onze afdeling hebben we 2 jaar geleden in de jaarbegroting van de gemeente opgenomen dat het ons verstandig lijkt om de beleidsvelden die met name in andere afdelingen spelen en in eerste instantie was dat onze afdeling met Onderwijs en Welzijn, om die eens naast elkaar te leggen en te kijken welke beleidsactiviteiten nou met elkaar te maken hebben en met welke kun je, door met elkaar dat op te bouwen en met elkaar samen te werken, meerwaarde bereiken? Dus daar zijn we met een project mee begonnen, eind 2006 denk ik, om eens te kijken van hoe je dat beter kan doen en toen zijn we met nieuwkomers begonnen, dus toen zijn die deuren wat meer opengegaan en is die samenwerking tot ontwikkeling gekomen.'*

Op de afdeling Onderwijs en Welzijn wordt deze link met Werk en Inkomen al eerder gezien. Vanaf 2005 worden inburgeraars of nieuwkomers meer gevolgd op het gebied van werk en

inkomen en ook op het gebied van onderwijs. Inburgering werd dus uitgebreid met onderwijs en zaken van Werk en Inkomen en het besef dat integratie nog breder getrokken moet worden dan onderwijs en werk groeide bij de beleidsmedewerkers van Onderwijs en Welzijn. Het integraal werken werd daarom steeds belangrijker gevonden en zit nu nog steeds in een ontwikkeling. Bijna elke respondent geeft aan dat het integrale werken de afgelopen jaren steeds intensiever wordt en steeds intensiever moet. Wat betreft het integratiebeleid geeft een beleidsmedewerker van Onderwijs en Welzijn over integraal werken aan:

*'Het is een noodzaak gezien de ontwikkelingen in de samenleving, dat betekent dat je ook meedraait met deze ontwikkelingen en een beleidsvisie moet ontwikkelen die past bij deze ontwikkelingen.'*

De opdracht om een integraal integratiebeleid te formuleren kwam dan ook van de huidige gemeenteraad in 2005. Kortom, vanaf 2000 is de samenwerking binnen de afdeling Onderwijs en Welzijn en de samenwerking tussen afdelingen steeds meer integraal te noemen, wat inmiddels officieel vorm heeft gekregen in de opdracht van de gemeenteraad om een integraal integratiebeleid te formuleren.

### *3.2 Opvattingen over integraal beleid en haar vormen*

De manier waarop integraal beleid vorm krijgt hangt samen met de manier waarop de term integraal beleid wordt opgevat door de medewerkers die het integrale integratiebeleid vorm zullen geven. Hen is daarom gevraagd naar hun opvatting over het begrip integraal beleid. Verschillende beleidsmedewerkers geven daar ook hun eigen invulling aan in hun eigen beleidsveld, wat resulteert in een aantal manieren van integraal werken.

#### *3.2.1 Opvattingen over integraal beleid*

De opvattingen over integraal beleid verschillen onder de geïnterviewden in grote lijnen niet van elkaar. De meeste respondenten bekijken integraal beleid vanuit hun eigen functie, meestal is dat de functie van beleidsmedewerker, en geven vanuit die positie antwoord op de vraag wat hun opvatting is. In grote lijnen is integraal beleid volgens de geïnterviewden dat een probleem vanuit verschillende invalshoeken wordt bekeken en dat daarom ook meerdere beleidsterreinen bij een probleem betrokken zijn. Een beleidsmedewerker die integraal werkt, raadpleegt volgens de respondenten eerst collega's van andere beleidsterreinen en laat hen meebeslissen.

In deze grote lijnen zijn een paar nuances aan te brengen die door sommige respondenten zijn genoemd. Zo geeft een beleidsmedewerker aan dat integraal werken niet alleen het betrekken van andere beleidsmedewerkers bij het schrijven van een beleidsnota is:

*‘Daar zit wat mij betreft een gelaagdheid in, dus van bestuurlijk niveau tot het verste niveau van uitvoering en uiteindelijk ook de klant voor wie het bedoeld is en dus vanuit verschillende perspectieven.’*

Volgens sommigen bestaat integraal beleid ook uit het betrekken van het veld bij het maken van beleid, zoals ook uit het citaat hierboven blijkt. Naast deze ‘gelaagdheid’ in integraal beleid kan het sterk afhangen van om welk probleem of welk beleidsterrein het gaat. Bijvoorbeeld leerlingenvervoer en begraafplaatsen worden genoemd als onderwerpen waar slechts één of twee mensen bij betrokken hoeven te worden. Integratie daarentegen wordt aangehaald als een onderwerp waar veel beleidsterreinen bij betrokken kunnen en moeten worden.

### *3.2.2 Manieren van integraal werken*

Uit de diverse, maar grotendeels gedeelde opvattingen over integraal beleid blijkt dat er in de ambtelijke organisatie van de gemeente Tiel verschillende manieren zijn om invulling te geven aan deze integrale aanpak. Uit de interviews zijn vier manieren te onderscheiden: een projectgroep, een format, een extern bureau en een manier die te omschrijven is als vrij in te vullen door de programmatrekker (de schrijver van een beleidsnota).

De eerste manier, de projectgroep, wordt in de gemeente Tiel gebruikt bij het nieuw op te zetten Centrum voor Jeugd en Gezin. Vanuit de landelijke politiek is elke gemeente verplicht zo’n centrum te hebben. In die projectgroep zitten beleidsmedewerkers van onderwijs, voor- en vroegschoolse educatie, volksgezondheid en jeugdbeleid en de programmaleider. De betrokkenen bij deze projectgroep geven aan het erg prettig werken te vinden. De samenwerking en het integrale gedeelte is op deze manier geformaliseerd op zodanige wijze dat de groep een vaste samenstelling heeft, dat er officiële vergaderingen zijn voor dit project en dat er uren voor beschikbaar zijn in het takenpakket. Elke beleidsmedewerker heeft in deze groep haar of zijn eigen expertise en samen brainstormen ze over het Centrum en bepalen de te bewandelen koers.

Dit Centrum voor Jeugd en Gezin is een voorbeeld van een projectmatig integraal beleid. Over zo’n projectmatige aanpak wordt vaker gepraat door de respondenten, ook als het niet gaat over het Centrum voor Jeugd en Gezin. Een projectgroep wordt dan door deze mensen aangedragen als een mogelijke manier om een integraal beleid te maken. Beleidsmedewerkers van de afdeling Onderwijs en Welzijn worden gestimuleerd een cursus in projectmatig werken te doen, zodat beleid op een projectmatige manier wordt aangepakt, maar andere respondenten zien een grotere rol voor echte projectgroepen, zoals deze beleidsmedewerker zegt:

*'Ik denk dat het aardig zou zijn bij dat integratiebeleid ook een soort van overleg te introduceren, waarin aan de ene kant mensen zouden zitten die op persoonlijke titel, vrijuit, en aan de andere kant ook namens de afdeling spreken om een soort wisselwerking teweeg te brengen tussen wat er in die projectgroep opgeleverd moet worden en wat aangeleverd wordt vanuit de afdeling [...]. Dus dan gaat het om samen beleid maken en in het uitvoeringsprogramma, wat eronder ligt, met elkaar bespreken van: loopt het ergens vast? Is het tijdspad nog adequaat? Zijn de randvoorwaarden echt voldoende ingevuld? Doen we nou eigenlijk wel wat we beloven te doen en waar hapert dat? Je hebt een beleidsgroep die beleid met elkaar formuleert en in de volgende fase, als we dit weten op hoofdlijnen, dan wordt dit de uitvoering. En dan kan je weer een nieuwe opdracht bij de projectgroep, over de afdelingen heen, formuleren. Ik denk dat je dan heel wat kan verrichten.'*

Deze beleidsmedewerker denkt dat het ook voor het integratiebeleid 'aardig zou zijn' om een projectgroep te hebben die overlegt over het thema en ze zegt aan het eind van het citaat dat een projectgroep over afdelingen heen gevormd kan worden. Zij ziet een projectgroep als een manier om de grenzen of schotten tussen beleidsterreinen, maar ook tussen afdelingen te doorbreken. Enkele andere respondenten noemen een projectgroep eveneens als een goede manier om het integrale kenmerk van een beleid in te vullen. Ook in het afdelingsoverleg van Onderwijs en Welzijn kwam deze wens naar meer projectmatig werken naar voren. Daar werd zelfs geopperd om de organisatiestructuur daarop aan te passen. Dit leek echter meer een ballonnetje dat werd opgelaten dan een serieus, uitgewerkt plan.

De tweede manier waarop vorm gegeven kan worden aan het integrale gedeelte van een beleid is door middel van een format. Bijvoorbeeld het integrale veiligheidsbeleid wordt al jaren op deze manier vormgegeven. Er is een format gemaakt, dat bestaat uit een bestandje met vaste vragen en die gaat langs alle afdelingen (via e-mail). Vervolgens vullen beleidsmedewerkers dat format in met hun bijdragen voor het (veiligheids)beleid, waarvan de beleidsmedewerker van veiligheid een integraal veiligheidsbeleid kan schrijven. Volgens een respondent werkt zo de hele organisatie mee aan het beleid en verruimt het de blik die je als beleidsmedewerker hebt. Daarnaast is daardoor, volgens de respondent, de samenwerking gestegen. Een nadeel van het gebruik van een format wordt duidelijk uitgelegd door een respondent:

*'Het is vrij arbeidsintensief om dat te doen. Je moet ze versturen, je moet ze invullen, weer terugsturen, reproduceren. Dat past vaak niet in het reguliere werk dat je al hebt. Het vraagt ook veel van de organisatie, want heel veel mensen zijn daar heel erg druk mee. En dat moet allemaal maar kunnen.'*



Een geïnterviewde geeft aan dat er over gesproken is om het gebruik van een format organisatiebreed in te voeren, *'maar dat is nog in ontwikkeling.'*

De derde manier die ik gezien heb in de gemeente Tiel is het inzetten van een extern bureau. Bij de integrale jeugdnota is gebruik gemaakt van zo'n extern bureau. Volgens een beleidsmedewerker gingen zij hetzelfde te werk als ik met dit onderzoek: ze hadden gesprekken met allerlei beleidsmedewerkers over het jeugdbeleid en hebben aan de hand daarvan, maar ook aan de hand van gesprekken met partijen in het veld en met bestuurders de kadernotitie jeugdbeleid gemaakt. Bij deze manier van het vormgeven van integraal beleid moet gezegd worden dat het is uitbesteed, omdat er destijds tijdelijk geen beleidsmedewerker voor jeugd was.

De vierde manier heb ik hierboven omschreven als vrij in te vullen door de betreffende beleidsmedewerker. In principe heeft een beleidsmedewerker deze vrijheid om vorm te geven aan het integrale gedeelte van zijn of haar beleid altijd in de gemeente Tiel. In deze vierde manier probeer ik alleen de vorm weer te geven die beleidsmedewerkers kunnen geven aan hun integrale beleid als dat niet gebeurt in een projectgroep, met een format of door een extern bureau. Deze vierde manier heeft daarom ook geen duidelijke grenzen over wat er wel of niet binnenvalt.

Het integratiebeleid is een goed voorbeeld van een integraal beleid dat niet vormgegeven wordt in een projectgroep, waarvoor geen extern bureau wordt gebruikt en waar geen echt format voor wordt gebruikt. De beleidsmedewerker voor integratiebeleid kan op zijn eigen manier invulling geven aan het integrale beleid. De kaders zijn bepaald door de gemeenteraad en de directe opdracht komt van het College, maar de uitvoering van het schrijven van de beleidsnota ligt bij de beleidsmedewerker.

Die beleidsmedewerker heeft met een collega reeds in 2005 een notitie geschreven over de integratie aan de hand van gesprekken met verschillende beleidsmedewerkers over integratie en participatie in hun vakgebieden:

*'Wij hebben eigenlijk onze collega's gevraagd hoe zij naar de participatie van etnische minderheden in hun beleidsveld kijken. Het was een open vraag.'*

Deze notitie is weer voorgelegd aan de verschillende beleidsmedewerkers en hij is aangeboden aan allerlei partijen uit het veld, zoals scholen en zelforganisaties. *'Dat was de grond voor de discussie.'*

Vervolgens is in 2007 de startnotitie integratiebeleid verschenen. Van de respondenten geven de beleidsmedewerkers van de afdelingen Onderwijs en Welzijn en Bestuur en

Communicatie aan dat zij hier in een beginnend stadium bij zijn betrokken. De beleidsmedewerker integratiebeleid heeft binnen deze afdelingen de door mij geïnterviewde beleidsmedewerkers gevraagd om een bijdrage te leveren vanuit hun vakgebied. Anders is dit bij de afdelingen Werk en Inkomen en Financiën en Personeel. Een medewerker van Werk en Inkomen over wat er is bijgedragen aan het integratiebeleid:

*‘Aan de totstandkoming niet zo bar veel. Dat doet hij dan toch grotendeels zelf of binnen zijn afdeling. Concepten worden dan wel voorgelegd en vervolgens laat hij dat vaststellen door het College en de raad en daar komt dan een uitvoerings- of actieprogramma uit waar dan ook activiteiten in staan vanuit onze afdeling. Op dat moment betreft hij ons erbij van: dit is de bedoeling en welke activiteiten kunnen jullie daarop zetten of welke doelstellingen kun je daar aanhangen?’*

Op de afdeling Financiën en Personeel is eenzelfde geluid hoorbaar. Deze twee afdelingen zijn volgens de desbetreffende respondenten te weinig betrokken bij de totstandkoming van de startnotitie. Vanuit allebei de afdelingen wordt aangegeven dat ze dat liever anders hadden gezien, want *‘dat zijn wel de momenten dat ik er eigenlijk bij wil zijn.’*

De manier waarop de beleidsmedewerker integratiebeleid zijn wijze van integraal werken verder vormgeeft is via e-mail. E-mails zijn rondgestuurd naar medewerkers waarvan hij vond dat ze bij het integratiebeleid betrokken moesten worden. Via mailcontact wordt de informatie die hij heeft van andere beleidsterreinen actueel gehouden. Daarin wordt dus antwoord gegeven op de vragen of de planning nog hetzelfde is en of de doelstellingen nog op één lijn liggen. Ook met het uitvoeringsprogramma, waarmee de beleidsmedewerker op moment van schrijven bezig is, wordt deze manier gehanteerd. Via e-mail wordt soms ook verzocht tot een één-op-ééngesprek. De beleidsmedewerker integratiebeleid heeft dan bijvoorbeeld een gesprek met de beleidsmedewerker van volksgezondheid over de bijdrage voor het uitvoeringsplan. Via informele overleggen, zoals tijdens de lunch of in de wandelgangen wordt vaak nog informatie uitgewisseld of kleine dingen kortgesloten, maar daar kom ik in een latere paragraaf op terug.

Om het integraal werken vorm te geven gebruikt de beleidsmedewerker voor integratiebeleid dus verschillende methoden: hij bekijkt eerst wie hij bij het beleid wil betrekken en dat moet ook passen binnen de kaders van de raad. Deze personen raadpleegt hij over de stand van zaken en hun mogelijke bijdragen voor zowel de startnotitie, de nota en het uitvoeringsprogramma. Deze raadpleging gebeurt op verschillende manieren: e-mail wordt veel gebruikt om gelijk dingen op (digitaal) papier te hebben en op die manier kunnen ook dezelfde vragen aan meerdere mensen tegelijk gesteld worden (ook al heeft het niet de strikte vorm van een format), één-op-ééngesprekken worden georganiseerd om punten te verduidelijken en op die manier is er ook interactie en daarnaast worden medewerkers

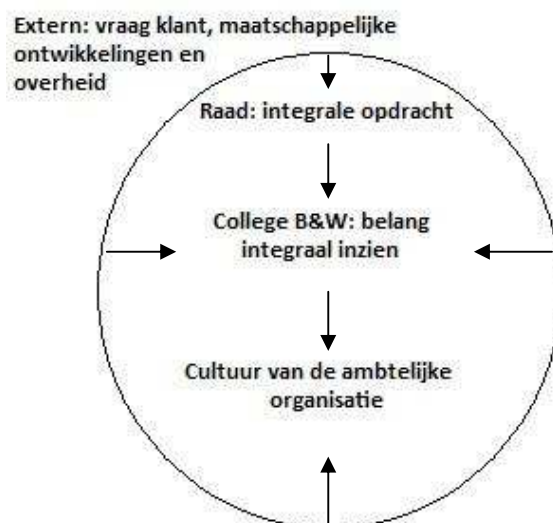
tussendoor op hun kamer, in het restaurant of in de gang aangesproken om dingen te bespreken. Als medewerkers niet op dezelfde gang zitten, wordt vaak de telefoon gebruikt, alhoewel wordt aangegeven dat dat niet zo vaak wordt gedaan als praten op de gang.

Andere beleidsmedewerkers van Onderwijs en Welzijn geven aan dat zij hun beleid op ongeveer soortgelijke manier vormgeven, dus vooraf nadenken over wie betrokken moet zijn, voor wie het beleid gevolgen kan hebben om deze mensen vervolgens te raadplegen in voornamelijk één-op-ééngesprekken of via telefoon of e-mail. Opvallend is dat door enkele respondenten wordt aangegeven dat een zaak als het integratiebeleid wel afdelingsbreed wordt besproken, maar er wordt niks gezegd over een officiële vorm waarin dat gebeurt. Er zijn afdelingsoverleggen, maar zoals ik die gezien heb en uit wat ik gehoord heb in gesprekken worden daar grote lijnen besproken, plenair, en ligt er voor de individuele beleidsmedewerkers veel vrijheid om invulling te geven aan hun integrale beleid.

### 3.3 Voorwaarden voor integraal integratiebeleid

Verschillende respondenten legden bij voorwaarden voor een integraal beleid verschillende accenten. Omdat de respondenten verschillende functies hebben en op verschillende niveaus en locaties in de organisatie werken is dat ook logisch. Ik heb geprobeerd om deze verschillende gezichtspunten te bundelen en te koppelen in één geheel en niet de meest voorkomende gezichtspunten weer te geven. Op deze laatste manier vallen de minder vaak genoemde voorwaarden weg, maar ook die wil ik weergeven in deze paragraaf.

Uit de verschillende gezichtspunten van beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen, uitvoerenden, het management en van mensen van bestuurlijk niveau heb ik het volgende model gemaakt (figuur 1).



**Figuur 1: voorwaarden integraal beleid**

Uit de verschillende gesprekken blijkt dat vier niveaus worden waargenomen door de respondenten die alle vier een rol spelen in de integraliteit van een bepaald beleid. Ten eerste zijn er de externe invloeden, weergegeven als de cirkel in figuur 1. Daaronder valt de vraag van de klant, in dit geval de burger in de gemeente Tiel. De vraag van de klant kan men ook omschrijven als de problematiek, wat er zich afspeelt in de maatschappij waar beleid voor gemaakt kan worden. Als ik dat betrek op integratie vraagt die problematiek om een brede aanpak op uiteenlopende terreinen. Zoals weergegeven in het theoretisch kader omvat integratie de volgende onderwerpen of beleidsterreinen: inburgering, onderwijs, werk, huisvesting, veiligheid, gezondheid, sport en emancipatie. Als aangegeven wordt dat de vraag van de burger of het soort problematiek een voorwaarde is voor integraal beleid dan is dat bij integratie een voorwaarde waaraan wordt voldaan.

Daarnaast kunnen maatschappelijke ontwikkelingen een voorwaarde zijn voor integraal beleid. Deze maatschappelijke ontwikkelingen hangen nauw samen met de problematiek, omdat maatschappelijke ontwikkelingen tot een bepaalde problematiek kunnen leiden. In dit onderzoek is multiculturalisering van belang. De groepen inwoners met een niet-Nederlandse culturele achtergrond zijn zodanig groot en groeiende dat deze maatschappelijke ontwikkeling leidt tot een integratieproblematiek. In Tiel is, zoals eerder genoemd, 1 op de 5 inwoners allochtoon en 1 op de 8 inwoners niet-westers allochtoon.

Verder valt onder de externe invloeden het wettelijk kader waarbinnen een gemeente moet handelen. Op het gebied van integratie wordt een aantal wetten genoemd dat de gemeente ertoe aanzet om een meer integrale aanpak te gebruiken. De Wet Inburgering is al genoemd. Deze wet breidt de inburgering uit met een link naar arbeidsmarktbeleid en re-integratie op die arbeidsmarkt. Maar ook de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (WMO) speelt een rol volgens onder andere een medewerker van de afdeling Werk en Inkomen:

*‘Er zijn een paar externe invloeden en de meest duidelijke is de WMO, die zit dus beleidsmatig bij Onderwijs en Welzijn en je ziet dat dat steeds dichterbij onze beleidsvelden komt te zitten. [...] De uitvoering van de WMO zit bij onze afdeling en dan zie je het algemene WMO-beleid bij de afdeling Onderwijs en Welzijn. Dan kom je dichterbij elkaar.’*

Deze externe voorwaarden spelen op elk niveau van de organisatie nog een rol van betekenis. Logischerwijs hebben deze een invloed op wat de gemeenteraad doet. Daarnaast blijven ze een rol spelen in het werk van het College van B en W en ook de beleidsambtenaren hebben te maken met deze invloeden van buitenaf. Dit is weergegeven in figuur 1 door de pijltjes die vanuit de cirkel naar binnen wijzen op de raad, het College en de ambtelijke organisatie.

Ten tweede speelt de gemeenteraad een rol in de voorwaarden. Deze volksvertegenwoordiging is het hoogste en wetgevende orgaan binnen de gemeente. Als de gemeenteraad een integrale beleidsnota wil, moet het een integrale nota krijgen. Als de gemeenteraad geen integrale nota wil, moet het een nota krijgen die niet integraal is. Als een integrale nota niet integraal genoeg is zal de raad deze niet goedkeuren. Zo is het mij ook duidelijk gemaakt door onder andere een wethouder. Of een beleidsnota integraal gemaakt wordt, hangt dus samen met de opdracht van de gemeenteraad. Op het gebied van integratie wordt in de gemeente Tiel aan die voorwaarde voldaan, want er is een opdracht gegeven voor een integrale integratienota. Een wethouder zegt bovendien over de Tielse gemeenteraad:

*'Er zit in de raad wel een aantal mensen die dat ook snappen. Dat onderwijs en al die dingen met elkaar verband hebben. Dat is wel belangrijk dat je dat weet. Tuurlijk hebben we ook mensen in de raad gehad die daar anders over dachten, maar over het geheel genomen zitten er in alle grote partijen wel mensen die begrijpen dat al die dingen met elkaar te maken hebben. Dat is wel de basis waar je van uit gaat.'*

Ten derde wordt aangegeven dat een voorwaarde is dat het College van B en W integraal werken belangrijk vindt en het zelf ook doet. Als aansturing van en verantwoordelijke voor de ambtelijke organisatie zal het College een wens van de raad tot een integrale nota moeten neerleggen bij de ambtelijke organisatie. Maar niet alleen als wens van de raad moeten wethouders integraal werken belangrijk vinden, volgens sommige respondenten; het is belangrijk om hun werk goed te kunnen doen of zoals een wethouder het zelf verwoordt:

*'Een integrale aanpak, op wat voor gebied dan ook, is een voorwaarde om goed je werk te kunnen doen, want anders kom je later voor problemen te staan.'*

Over de vraag of het College van B en W van aan deze voorwaarde voldoet is men verdeeld. Volgens de twee wethouders die ik gesproken heb gebeurt die integrale aanpak redelijk goed. De twee wethouders gaan bijvoorbeeld samen naar de allochtone zelforganisaties en ze zeggen elkaar scherp te houden door zich met elkaars portefeuilles bezig te houden. Hoewel een wethouder aangeeft dat verschillende beleidsterreinen verschillende snelheden kennen en dat dat een integrale aanpak vermoeilijkt, zijn de wethouders tevreden over hun mate van integraal werken.

Medewerkers in de ambtelijke organisatie zijn het hier niet altijd mee eens, zoals een beleidsmedewerker antwoordt op de vraag wat hij vindt van de integraliteit van het College:

*‘Dat ze met name toch binnen hun eigen portefeuille opereren, omdat ze zich daar toch verantwoordelijk voor voelen.’*

Hij weet zich gesteund door iemand van Onderwijs en Welzijn:

*‘Wat betreft de wethouders vind ik wel dat er vaak nog adviezen worden gegeven met in het hoofd één wethouder in plaats van een heel College, oftewel de raad. Dat de wethouder dan in het College zijn stuk mag gaan verdedigen en dat daarna dan naar de raad kan, terwijl als je van tevoren nog met één of twee andere wethouders zou praten erover en die meningen zou horen, dan zou je het misschien net iets anders formuleren waardoor het meer een echt Collegeadvies wordt. [...] Ze handelen nog teveel vanuit hun eigen portefeuille, maar dat is denk ik ook heel moeilijk, want daar sta je ook voor en dat is ook jouw verantwoordelijkheid.’*

Samenvattend: er komt naar voren dat de voorwaarden voor een integraal (integratie)beleid op verschillende niveaus liggen: extern of buiten de organisatie, bij de gemeenteraad, bij het College en bij de ambtelijke organisatie. Geconcludeerd kan worden dat zowel de externe voorwaarden als de voorwaarden bij de raad aanwezig zijn in de gemeente Tiel voor een integraal integratiebeleid, maar dat vooral in de ambtelijke organisatie twijfels zijn over de integrale samenwerking van het College.

En het vierde niveau, de ambtelijke organisatie? De voorwaarden die daar spelen zijn van zodanig belang dat de volgende paragraaf aan die voorwaarden besteed zal worden.

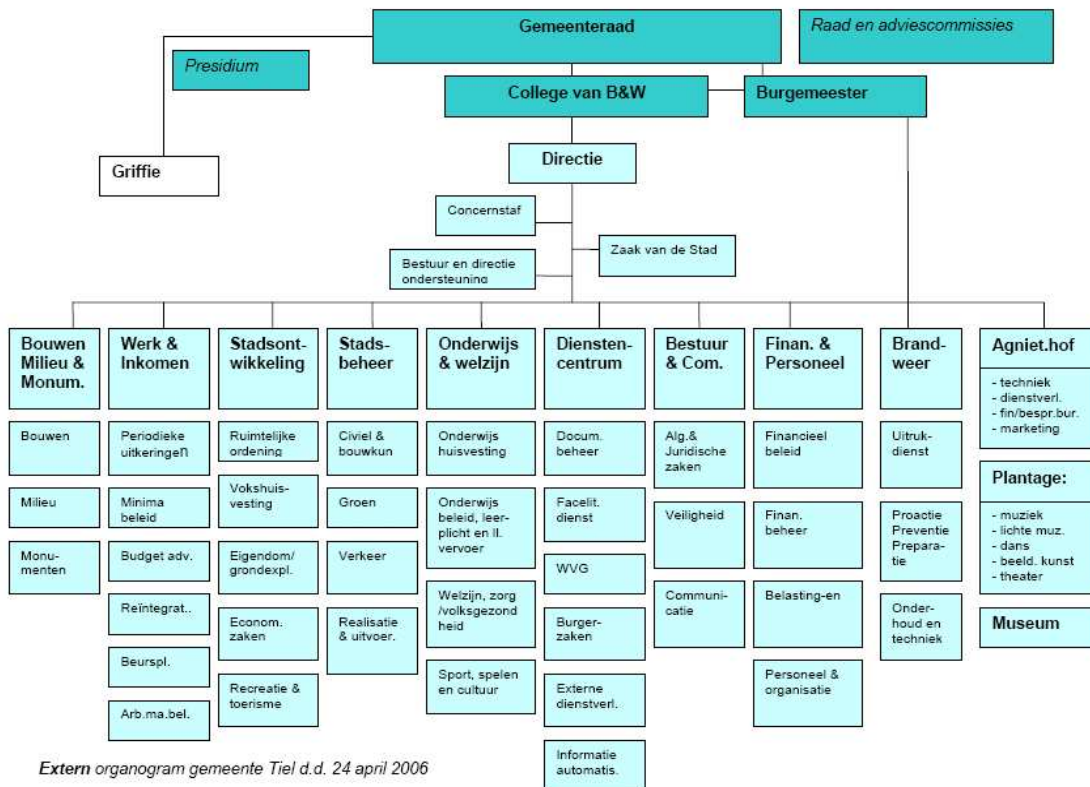
### *3.4 Voorwaarden voor integraal beleid in de ambtelijke organisatie*

Deze paragraaf heeft specifiek betrekking op de ambtelijke organisatie van de gemeente Tiel. Het is genoemd als vierde en belangrijkste niveau in de vorige paragraaf. Het is de plaats waar beleid geschreven en gedeeltelijk uitgevoerd wordt. Dat maakt het een essentiële plaats voor het onderzoek naar de voorwaarden voor integraal beleid en het integrale integratiebeleid in het bijzonder.

Onderwerpen die in deze paragraaf aan bod zullen komen zijn de structuur van de organisatie, de fysieke structuur, dus de locaties van de afdelingen van de gemeente Tiel, het contact tussen beleidsmedewerkers van de afdeling Onderwijs en Welzijn onderling en tussen beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen, waaronder de communicatie, de samenwerking en de betrokkenheid vallen. Tot slot worden de eenheid en diversiteit besproken.

### 3.4.1 Structuur

Zoals gezegd is in 2000 de structuur binnen de afdeling Onderwijs en Welzijn veranderd: twee teams werden samengevoegd tot één afdeling. Daarmee heeft de gemeente negen afdelingen en een aantal culturele instellingen, zoals al gezegd in de inleiding. Een duidelijk overzicht van de structuur is weergegeven in het organogram van de gemeente Tiel (figuur 2).



**Figuur 2: Organogram gemeente Tiel (bron: www.tiel.nl)**

Uit de interviews blijkt dat integraal werken een verband heeft met de structuur van de organisatie. Aangezien een integraal beleid, zoals bij het integratiebeleid, afdelingsoverschrijdend kan zijn, speelt de opbouw van de organisatie hierin zeker een rol. Respondenten noemen onder andere verantwoordelijkheid, flexibiliteit en afdelingsindeling als zaken die met de structuur en integraal werken te maken hebben.

De vraag die bij mij steeds opkwam is welke structuur het meest faciliterend werkt voor een goede integrale aanpak. Met in het achterhoofd de term 'ontschotting', die FORUM gebruikt gaat het denken al snel richting minder afdelingen bijvoorbeeld, maar de term 'ontschotting' is ook zeer goed figuurlijk op te vatten. Bovendien heb ik tijdens de gesprekken geen ontevredenheid ontdekt over de huidige structuur. Een wethouder is er bijvoorbeeld tevreden over, want het is vooral ook lastig om iedereen bij elkaar te houden, omdat iedereen zijn eigen specialisme heeft. Zoals het nu is vindt hij prima. Een respondent van Onderwijs en Welzijn denkt dat het wel anders kan:

*'Ik denk dat je er meer aan hebt om echte beleidsafdelingen te hebben waar harde en zachte sector bij elkaar zitten dan dat je het echt per sector, zoals het hier ook is, gescheiden houdt. De uitvoering doe je bij elkaar in een soort van klantencontactcentrum en de beleidsafdelingen zitten bij elkaar. Dan heb je meer kruisbestuivingen. Daar zitten ook weer haken en ogen aan en het zijn andere culturen die je dan bij elkaar zet, dus je leert ook weer van elkaar, want de harde sector kijkt vaak over 10 of 20 jaar en wij kijken maximaal 4 jaar verder.'*

In deze mogelijkheid zouden de beleidsmedewerkers elkaar makkelijker kunnen vinden, omdat de lijnen met elkaar korter zouden zijn, alleen de lijnen met de uitvoering zouden niet meer zo kort zijn. Integraal werken zou volgens haar op deze manier beter vorm kunnen krijgen. Deze mogelijkheid oppert zij echter als enige.

Een ander punt op het gebied van structuur is flexibiliteit. De beleidsmedewerker integrale veiligheid zit bij de afdeling Bestuur en Communicatie, maar haar beleidsterrein heeft veel raakvlakken met Welzijn. Voor één project is zij daarom gedetacheerd bij de afdeling Onderwijs en Welzijn. Een beleidsmedewerker zegt daarover:

*'Dat zijn dingen die we onlangs pas hebben gedaan en ik vind dat dat absoluut mogelijk moet zijn. Dat je niet werkt met barrières, met schotten tussen afdelingen. Dat de één dan eens werkt voor die of als [naam beleidsmedewerker] een keer iets moet doen dat ze dan één-op-één over gaat naar een andere afdeling. Daar is in deze organisatie alle ruimte voor. Dat is heel soepel.'*

De beleidsmedewerker zegt dat er in de gemeente Tiel alle ruimte voor is, al heb ik verder geen voorbeelden hiervan gehoord.

Wat betreft de verantwoordelijkheid vindt elke respondent dat het wel duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor een beleidsnota, zowel de beleidsmedewerker als de wethouder. Er wordt echter wel vaak gezegd dat het beleid gedragen moet worden door zowel andere beleidsmedewerkers als wethouders. Daarover schrijf ik later meer. Ook al zien sommigen projectgroepen als een goede manier om integraal beleid te maken, er moet dan altijd één persoon verantwoordelijk zijn voor het beleid.

Als ik kijk naar de structuur van de gemeente Tiel hebben de respondenten weinig aan te merken op zoals de structuur nu is. Belangrijk voor integraal beleid noemen sommige geïnterviewden dat de structuur en de afdeling waaronder iemand valt flexibel moet zijn. Verder kan er misschien beter integraal gewerkt worden als beleidsmedewerkers niet meer



per afdeling gescheiden zitten, maar juist bij elkaar. Dit brengt me bij een onderwerp dat samenhangt met de structuur: de fysieke structuur.

### 3.4.2 Fysieke structuur

Ik wil graag beginnen met een overzicht van de locaties van de afdelingen waar ik ben geweest. De afdelingen Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie zitten in het hoofdgebouw van het Stadhuis. Deze afdelingen zitten op dezelfde verdieping en op dezelfde gang. Als je dit gebouw verlaat en een soort tuin doorloopt kom je bij het gebouw waar de gemeenteraad vergadert en het restaurant zit. In datzelfde gebouw zit de afdeling Financiën en Personeel. Hiertegenover huist het College van B en W. De afdeling Werk en Inkomen zit op 5 á 10 minuten loopafstand van het Stadhuis op het zogenaamde Beursplein. Het Beursplein is een gebouw waar zowel de gemeente zit in de vorm van de afdeling Werk en Inkomen als het UWV, het CWI en commerciële uitzendbureaus.

Deze locaties van de verschillende afdelingen hebben volgens de respondenten een aantal gevolgen. Om te beginnen waar ik net geëindigd was, dat beleidsmedewerkers misschien integraler werken als ze dicht bij elkaar zitten. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de afdelingen Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie. Als ik na mijn interviews en observaties had moeten raden bij welke afdeling integrale veiligheid hoorde had ik voor Onderwijs en Welzijn gekozen. Qua contact tussen de beleidsmedewerker integratiebeleid en de beleidsmedewerker voor jeugdbeleid of tussen de eerstgenoemde en de beleidsmedewerker integrale veiligheid zit voor mijn gevoel geen aanzienlijk verschil. Ze ontmoeten elkaar op de gang, lopen bij elkaar naar binnen en één beleidsmedewerker wil zelfs graag een gezamenlijke afdelingsborrel, dus met de afdelingen Bestuur en Communicatie en de afdeling Onderwijs en Welzijn. Kortom, als ik kijk naar het integratiebeleid is het lijntje met de afdeling Bestuur en Communicatie kort.

Al wat anders is dat met de afdeling Financiën en Personeel. Ook al is de afstand tussen die afdeling en Onderwijs en Welzijn klein, er is al wel een verschil zichtbaar met Bestuur en Communicatie, maar dit wordt bijvoorbeeld door deze respondent niet als problematisch ervaren:

*'Je spreekt elkaar alleen op de gangen niet en dat is soms wel lastig, want je hoort op de gang meer dan zo één-op-één, maar ik ervaar het niet als een probleem. De lijntjes zijn kort en de communicatiemiddelen zijn tegenwoordig best handig; met e-mail en telefoon doe je heel veel mee. Naar het Beursplein is het al wat lastiger, want daar loop je niet zomaar even binnen. Daar moet je echt een afspraak maken om even naar toe te gaan. Dus daar gaat heel veel via mail en telefoon. Persoonlijk werkt het toch vaak wat beter.'*

Deze laatste zinnen brengen mij gelijk naar de locatie van Werk en Inkomen. Daar kan de beleidsmedewerker van integratiebeleid niet zomaar even binnenlopen, net als de andere beleidsmedewerkers van Onderwijs en Welzijn en ook Bestuur en Communicatie en Financiën en Personeel. En ook andersom is dat natuurlijk het geval. Sommige medewerkers beweren dat deze locaties, behalve het binnenlopen, geen gevolgen hebben voor de samenwerking, zoals een respondent van Onderwijs en Welzijn, omdat men elkaar volgens haar toch wel vindt en er veel gebruik gemaakt wordt van e-mail.

Een respondent van de afdeling Werk en Inkomen vindt dat de afdeling veranderd is sinds ze niet meer in het Stadhuis zitten, maar op het Beursplein:

*'Ik denk dat onze cultuur wel wat veranderd is, omdat we nu met veel commerciële bedrijven zitten. Met korte lijntjes werken en sneller handelen en minder echt het protocol van de gemeente aanhouden. Het was anders toen we daar nog zaten [in het stadhuis]. Toen zat Werk en Inkomen daar gewoon bij. Dus toen was het makkelijker om samen te werken met andere afdelingen van de gemeente, maar wel minder zakelijk. De cultuur is anders op het gemeentehuis. We waren toen al wel een beetje een buitenbeentje.'*

Deze respondent zegt zelfs dat men er soms een beetje vergeet dat ze een onderdeel van de gemeente zijn. Nu de afdeling fysiek is losgekoppeld en ook een andere, commerciëlere cultuur heeft, voelen ze zich minder gemeente.

Een andere medewerker van Werk en Inkomen ziet een andere ontwikkeling tussen de afdelingen Werk en Inkomen en Onderwijs en Welzijn. In de tijd dat Werk en Inkomen nog in het Stadhuis zat waren de raakvlakken veel minder volgens deze respondent. Het is nu wel moeilijker om bij elkaar binnen te lopen, maar het contact is meer geworden en de raakvlakken zijn groter.

### *3.4.3 Bereidheid, draagvlak en betrokkenheid*

De verschillende locaties worden door veel respondenten gezien als lastig, omdat je niet even bij elkaar kan binnenlopen, maar verder worden er niet veel problemen in gezien. Toch merk ik dat er, mede door de locaties, een gevolg is voor de betrokkenheid bij het integratiebeleid. Deze betrokkenheid heeft twee kanten. Aan de ene kant is er het betrekken van de afdeling Werk en Inkomen en ook Financiën en Personeel door de afdeling Onderwijs en Welzijn bij de totstandkoming van het integratiebeleid. Het gaat dan om bijdragen die medewerkers van deze afdelingen mogen leveren aan het beleid. Aan de andere kant is er de mentale betrokkenheid van mensen van de andere afdelingen, maar ook van Onderwijs en Welzijn zelf bij het integratiebeleid. Dit is ook te omschrijven als meeleven met het integratiebeleid.

Als ik kijk naar de eerste betrokkenheid, dus de bijdrage aan het integratiebeleid, staat daar al een stuk over in de subparagraaf *Manieren van integraal werken*. Daarin heb ik geschreven dat de respondenten van de afdelingen Werk en Inkomen en Financiën en Personeel niet zoveel betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het beleid als de respondenten van Onderwijs en Welzijn en ook de respondent van Bestuur en Communicatie. Het integratiebeleid is afdelingsbreed besproken bij Onderwijs en Welzijn en de beleidsmedewerkers daar zijn in een vroeg stadium betrokken bij het te vormen beleid met advies en specifieke bijdragen. Een respondent van Werk en Inkomen meent dat zij er pas bij betrokken zijn bij het maken van het uitvoeringsprogramma. Een respondent van Financiën en Personeel heeft volgens eigen zeggen nog niet gehoord van de startnotitie integratiebeleid, terwijl de notitie er al enkele maanden is, en is er dan ook nog niet specifiek bij betrokken geweest.

Deze betrokkenheid heeft gevolgen voor de mentale betrokkenheid of het meeleven met het beleid, zoals iemand van Werk en Inkomen laat weten:

*‘En dan krijg je ook dat probleem: ik stap er dan minder diep in dan dat ik er van begin af aan bij betrokken ben. Ik stap erin op het moment dat ik de vraag krijg wat ik bij het uitvoeringsprogramma kan inbrengen. Dus ik breng die activiteiten in en dat is het dan, maar ik ga me niet verdiepen in het totale integratiebeleid. Die betrokkenheid is minder en ook je planning, je capaciteit richt je daar niet op.’*

Dat de betrokkenheid bij het beleid minder is heeft volgens deze respondent niet alleen gevolgen voor de mentale betrokkenheid, maar ook voor de planning en de capaciteit, ook daar wordt minder rekening mee gehouden.

Heel anders is dit bij de afdelingen op die ene gang in het Stadhuis, Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie. De beleidsmedewerkers zijn daar vroeg betrokken bij het integratiebeleid en bij hen zag ik een grotere mentale betrokkenheid. Veel respondenten van deze afdelingen zeggen betrokken te zijn bij wat er rondom het integratiebeleid gebeurt, maar ze geven ook aan dat dat voor andere beleidsterreinen geldt. Ze zeggen erg betrokken te zijn bij elkaars beleid en problemen.

Zowel respondenten van Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie geven duidelijk aan dat er bij hen veel bereidheid is om samen te werken en elkaar te helpen bij vraagstukken. Ze ervaren dit als een prettige werksfeer en er wordt ook aangegeven dat deze bereidheid een belangrijke voorwaarde is om integraal te werken: men moet wel bereid zijn om elkaar te helpen en met elkaars beleid bezig te zijn. De bovengenoemde betrokkenheid wordt tevens gezien als een belangrijke voorwaarde.

In het verlengde hiervan ligt de term draagvlak. Een aantal respondenten noemt draagvlak als een belangrijk onderdeel van een beleidsnota, maar vooral van integraal beleid. Je kan als beleidsmedewerker bijvoorbeeld ook ervoor kiezen niemand te raadplegen voor het beleid dat je schrijft:

*'Maar dan moet je op een andere manier de tol betalen, want dan gaan mensen op een andere manier de boel boycotten. Dan zullen ze met een tegenoffensief beginnen, kan ik me zo voorstellen.'*

Volgens deze beleidsmedewerker jaag je zonder steun van of draagvlak bij andere beleidsmedewerkers hen tegen je in het harnas en komt er van het beleid niet veel meer terecht. Draagvlak is dus belangrijk, ook volgens deze beleidsmedewerker:

*'Belangrijk is dat je draagvlak creëert en er zijn verschillende manieren waarop je dat kan realiseren, maar tot nu toe gaat dat prima.'*

Mensen betrekken in een vroeg stadium is volgens veel respondenten belangrijk om draagvlak te creëren, maar daarnaast is het volgens een beleidsmedewerker ook belangrijk om mensen toe te rusten met volledige informatie. Goede communicatie is volgens hem essentieel voor het draagvlak.

#### *3.4.4 Wandelgangen, open deuren en sparren*

Er is op de afdelingen Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie veel bereidheid en betrokkenheid te herkennen onder de respondenten. De manier waarop dat tot uiting komt is er een van praten in de wandelgangen, open deuren en sparren.

Elke keer als ik daar op de gang liep, stonden er ongeveer evenveel mensen op de gang te praten als dat er achter hun bureau aan het werken waren. Hiermee wil ik vooral niet suggereren dat de mensen op de gang niet aan het werken waren. Een beleidsmedewerker over het praten op de gang:

*'Ja, dat is wel de cultuur hier. Je bespreekt dan voortgang van projecten, je zoekt afstemming, want je hebt natuurlijk hier je overleg, daar je overleg en daar komen allerlei zaken uit voort die je heel snel even bij de betreffende persoon kwijt wil. Ik vraag ook om advies van: "waar kan ik dat het beste kwijt? Hoe denk jij daarover?" Dus die wandelganggesprekken zijn heel erg belangrijk. [...] Ook in functionaliteit en efficiency is dat gemakkelijk. Dat is even kort en dan ben je weer weg.'*

Bij de afdelingen Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie vinden de respondenten de wandelgangsgesprekken belangrijk en nuttig. Een medewerker van Werk en Inkomen zegt dat op die afdeling ook veel in de wandelgangen wordt overlegd, maar vindt dat niet altijd even positief:

*'Nee, dat vind ik niet positief. Want mensen zeggen niet op de juiste plek wat ze eigenlijk moeten zeggen. Dat dingen ook niet afdelingsbreed gedragen worden, maar in kleine stukjes besproken worden en dat je dingen dus wel of niet te horen krijgt afhankelijk van in welk wandelgangencircuit je je bevindt. Het is van de ene kant goed, omdat je makkelijk even kan overleggen, maar het houdt wel vaak in dat het maar met een beperkt aantal mensen is. Wil je het formeler trekken dan krijg je vaak ook een wat minder informele sfeer, dus je moet daar een tussenbalans in vinden.'*

Het overleggen op de gang lijkt nog een nadeel te hebben. Uit de mond van een receptioniste heb ik vernomen dat het telefonisch doorverbinden vaak mislukt, omdat het onduidelijk is waar iemand zich bevindt en mensen vaak niet op hun plek zitten. Of dit daadwerkelijk veroorzaakt wordt doordat mensen zich op de gang bevinden is de vraag, maar het zou een logische verklaring kunnen zijn.

Het kan ook zijn dat de mensen zich op een andere kamer bevinden, want de deuren van de kantoren staan op de gang van Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie bijna altijd open (terwijl je om ergens, op welke afdeling dan ook, te komen altijd een pasje nodig hebt). De respondenten van deze afdelingen geven namelijk aan dat ze vaak bij elkaar binnenlopen om dingen kort te sluiten, elkaar te raadplegen of zogenaamd te *'sparren'*. Deze gesprekjes dienen zowel om iemands expertise van een bepaald beleidsterrein te gebruiken als om iemand als klankbord te gebruiken voor een algemene vraag. Een respondent noemt dat belangrijk, zodat je niet alles opspaart voor een formele bijeenkomst of vergadering.

Zoals ik eerder schreef zeggen veel geïnterviewden dat er een bereidheid is om collega's te helpen en te woord te staan als er iemand bij ze binnenloopt. Er is echter een tegengeluid te horen. Niet iedereen vindt het prettig om op elk moment gestoord te kunnen worden, vooral als diegene druk is met andere dingen. Binnen de afdeling Onderwijs en Welzijn is het een punt van discussie of er teveel bij elkaar naar binnen gelopen wordt of juist te weinig. Sommigen hebben daar te weinig tijd voor en vinden dat er nou eenmaal eilandjes zijn binnen de afdeling en dat dat deel van je werk is, anderen vinden het juist heel positief dat er veel bij elkaar wordt binnengelopen en dat de eilandjescultuur wel meevalt. Belangrijk wordt geacht, daarom, dat een beleidsmedewerker grenzen kan stellen aan de tijd die hij of zij vrijmaakt voor anderen. Op Onderwijs en Welzijn wordt daarom aan de ene kant als voorwaarde voor integraal werken die bereidheid gezien en aan de andere kant is het stellen van grenzen aan die bereidheid ook een voorwaarde.

### 3.4.5 Eenheid en diversiteit

In het voorgaande heb ik het veel over de verschillende afdelingen gehad, omdat er tussen de afdelingen een aantal verschillen zichtbaar zijn. In dat opzicht is het de term subculturen die bij mij opkomt. Per afdeling of per locatie is de cultuur net wat anders. Ook verschillende respondenten praten over de afdelingen als eenheden binnen de organisatie of ze hebben het over *'de mensen op het Stadhuis'* of juist *'de mensen op het Beursplein'*. Een groot verschil is volgens de respondenten van Werk en Inkomen, maar ook volgens enkele mensen van Onderwijs en Welzijn dat het soort werk vooral verschilt, zoals iemand van Onderwijs en Welzijn zegt:

*'Bij Werk en Inkomen is 80-90% uitvoerend, casemanagement, caseload beheren, dat soort zaken. Wij hebben geen contacten met individuele burgers, bijna niet. Bij ons gaat het echt om de visie, om de strategie.'*

Volgens iemand van Werk en Inkomen is er duidelijk sprake van subculturen binnen de gemeente Tiel, de werknemers zijn te veel gericht op hun eigen afdelingen en deze respondent vindt dat niet positief als het gaat om integraal beleid:

*'Volgens mij is de organisatie nog wel redelijk naar afdelingen georiënteerd. Dat mensen vooral naar hun eigen afdelingen kijken en zich minder zien als onderdeel van de gemeente. En op zich kan dat natuurlijk wel een belemmering zijn voor echt integraal werken. Dan zou je eigenlijk de blik moeten hebben van: als gemeente staan we hier voor en dat pakken we met elkaar aan. Ik denk dat iedereen nog primair naar de afdeling kijkt.'*

Veel geïnterviewden zien deze scheiding in afdelingen en locaties ook als scheiding in culturen en ook ik zie dat zo. Toen ik het Beursplein inliep had ik niet het gevoel dat ik bij de gemeente was, terwijl dat gevoel in het Stadhuis wel sterk aanwezig was. Het contact met de burger, de klant is veel dichterbij en concreter op het Beursplein.

Bestaat de gemeente Tiel dan uit onderdelen die allemaal anders zijn, hun eigen cultuur hebben? Veel respondenten geven aan dat je voor eenheid duidelijke doelstellingen moet hebben. Deze doelstellingen of organisatiethema's bestaan zowel naar buiten als naar binnen toe in de organisatie. Op [www.tiel.nl](http://www.tiel.nl) zijn deze naar buiten gerichte organisatiethema's duidelijk zichtbaar:

*'De gemeente Tiel spant zich in om in alle opzichten een vraaggerichte organisatie te zijn. Onze organisatievisie heeft dan ook als motto:*

*“Eerst luisteren, dan denken en dan met elkaar (burgers, maatschappelijke organisatie én collega’s) samen doen”.*

*Dit doen we op z’n Tiels: Transparant, Integraal, Evenwichtig en Loyaal.’*  
(<http://www.tiel.nl/Tiel.asp?A1PID=45923PSXX&A1SID=16>)

De gemeente Tiel draagt uit dat het vraaggericht wil zijn, dus gericht op de burger, maar ook dat het een goede werkgever wil zijn, dus gericht op de werknemer en het wil zich richten op een goede samenwerking:

*‘Onze managers hebben samen een stijl van leidinggeven geformuleerd die zorgt voor een prettig en veilig werkklimaat voor medewerkers waarin samenwerking tussen afdelingen vanzelfsprekend is om een goed product/dienstverlening voor de Tielse burgers te realiseren. We besteden veel aandacht aan competentie management en de ontwikkeling van onze medewerkers.’*  
(<http://www.tiel.nl/Tiel.asp?A1PID=45923PSXX&A1SID=16>)

Dit zijn de naar buiten uitgedragen thema’s, waarmee ook naar binnen toe wordt geprobeerd eenheid te creëren. Binnen de organisatie vinden de respondenten het belangrijk dat er een bepaalde vrijheid is voor de werknemers. Op de afdeling Werk en Inkomen krijgt dit vooral vorm door de wens om niet teveel regels te hebben voor het uitvoeren van het werk en op de andere afdelingen krijgt dit vorm door het willen van een zekere vrijheid in het maken van beleid.

Een aantal respondenten geeft ook aan dat ze wel vinden dat ze deel zijn van één organisatie en het gevoel hebben een eenheid te zijn, maar belangrijker vinden meer respondenten dat ze een eenheid vormen, één organisatie zijn. Oftewel, de normatieve kant van het eenheidsgevoel is meer aanwezig dan het gevoel een eenheid te zijn, zoals volgens deze respondent:

*‘Je kunt binnen bepaalde kaders wisselen of dingen anders doen, maar de hoofdlijn moet wel hetzelfde zijn, het moet een bepaalde herkenbaarheid hebben voor mensen. Of je nou bij mij of bij iemand werkt, je moet altijd tussen 9 en 4 er zijn bijvoorbeeld en je klokt en je luncht, dus bepaalde dingen moeten wel zo zijn zoals ze zijn. Je bent open en je werkt integraal.’*

Een wethouder geeft bovendien aan dat hij het belangrijk vindt dat iedereen in de organisatie integraal werkt, dus eerst kijken met welke andere beleidsterreinen een probleem te maken heeft en daar afstemming mee zoeken. Hoe diegene dat integraal invult is dan verder aan de beleidsmedewerker zelf. Dit standpunt is eigenlijk overheersend in de

organisatie, voor zover ik dat gezien heb. Het kijken naar anderen (beleidsmedewerkers, afdelingen) wordt belangrijk geacht, maar ruimte om dat zelf in te vullen ook.

Naast vrijheid vindt een beleidsmedewerker flexibiliteit ook belangrijk, belangrijk om meer één organisatie te worden:

*'Flexibiliteit tussen afdelingen is noodzakelijk. Op het gebied van P&O, beleidsmatig, bestuurlijk ook, dus dat ik ook in overleg kan treden met een wethouder van welzijn [in plaats van de 'eigen' wethouder]. Dat je dus gewoon werkt als één organisatie. En ook dat je naar anderen toe transparant bent, dat je één organisatie bent.'*

Om één organisatie te zijn moet, zoals in bovenstaand citaat staat, iedereen transparant zijn, volgens veel respondenten. Uit het afdelingsoverleg bleek dat wat betreft die transparantie nog veel winst valt te behalen, want er is volgens de deelnemers aan dat overleg te weinig communicatie tussen afdelingen en er wordt te weinig laten zien waar afdelingen mee bezig zijn of wat ze hebben gedaan. Een oplossing die daarvoor werd voorgedragen was meer gebruik van Intranet, een intern netwerk, waar (beleids)stukken op kunnen komen te staan en waar medewerkers dus toegang kunnen hebben tot allerlei informatie van andere medewerkers en andere afdelingen. Om meer één organisatie te worden werd dit gezien als een belangrijke stap.

Een ander voorbeeld van de wens voor meer eenheid is het gebruik van begrippen als integratie, allochtoon en minderheid en de gehanteerde betekenissen. Daar wil men graag meer eenheid over, maar het gebruik en de betekenissen liggen nog uit elkaar.

Waar al eenheid over bestaat is de wens voor vrijheid in het werk, zowel vanuit aansturing van het management en bestuurlijk niveau als vanuit de (beleids)medewerkers. Deze vrijheid kan er echter voor zorgen dat er meer diversiteit in de organisatie komt. Immers, als mensen meer vrijheid hebben, is er ook meer ruimte om iets anders aan te pakken dan een ander. In het verlengde hiervan zou ik kunnen spreken over twee ogenschijnlijke tegenstrijdigheden. Er is een respectabele eenheid onder de respondenten dat er voor medewerkers van de gemeente Tiel ruimte moet zijn om invulling te geven aan hun werk, wat tot diversiteit kan leiden. Aan de andere kant is er diversiteit onder de respondenten over de vraag of de gemeente Tiel een eenheid is, dan wel in bepaalde groepen onder te verdelen is of juist zeer divers is.

Want volgens sommige geïnterviewden is er wel degelijk diversiteit binnen de gemeente. Zo verschilt het aantal dienstjaren binnen de gemeente Tiel sterk. De meeste respondenten werken tussen de 3 en 8 jaar bij de gemeente, maar enkele respondenten werken slechts een paar maanden tot anderhalf jaar bij de gemeente. Anderen werken er al meer dan 25



jaar. Ook de leeftijden verschillen. Er werken mensen van rond de 28, maar ook van rond de 50-55. Er is geen eenzijdigheid op het gebied van sekse en voor zover ik gezien heb werken er enkele beleidsmedewerkers met een niet-westerse achtergrond.

Qua samenstelling is er een duidelijke diversiteit in de gemeente Tiel en door respondenten wordt ook aangegeven dat dit leidt tot verschillen in het werk. Eén respondent laat bijvoorbeeld blijken dat de leeftijd en dienstjaren een rol daarin spelen:

*'Er is heel veel jong bloed gekomen [...] wat ook wel iets heeft gedaan in die cultuur vind ik. Ik kwam eigenlijk op het snijvlak van oud en nieuw, dus ik zat nog in de worsteling met het afscheid van wat ouds en wat ook hier en daar wat was gaan vastzitten naar een personeelsbeleid van nieuwe mensen, nieuw elan en ik heb dus die verandering meegemaakt en ik vind dat een enorme verbetering in de zin van: onderlinge belangstelling, deuren naar elkaar open en eerder bedenken: hé, die ga ik eens even wat vragen.'*

Een ander maakt weer onderscheid op afdeling, zoals ik eerder heb laten zien en nog een ander ziet verschillen in de culturele achtergrond van medewerkers. Enkele respondenten zeggen daarover dat het voor het integratiebeleid een voordeel is dat iemand met een niet-westerse achtergrond dat schrijft. Enkele respondenten zeggen daarentegen dat ze het gevoel hebben dat die culturele diversiteit niet of minder van belang is.

Kortom, er is voor alle drie de perspectieven op cultuur (integratieperspectief, differentiatieperspectief en het fragmentatieperspectief) van Martin (2002) wat te zeggen als ik naar de gemeente Tiel kijk. Als ik echter vooral kijk naar wat de respondenten zeiden hierover kan ik concluderen dat er volgens veel respondenten niet heel veel eenheid te vinden is in de gemeente. De nadruk ligt bij de meeste respondenten op de verschillen per afdeling, die eigenlijk samenvallen met de locaties. In dat opzicht is er sprake van dat de nadruk ligt op differentiatie in de gemeente Tiel.

Dit zijn de uitkomsten uit de interviews en het doorlezen van een aantal documenten en websites. Om uiteindelijk tot antwoorden te komen op de onderzoeksvraag en de deelvragen is er nog een stap nodig: het analyseren van de resultaten, wat ik in het volgende hoofdstuk heb gedaan.

## 4. Analyse

In dit analysehoofdstuk probeer ik abstracter te kijken naar de hierboven weergegeven resultaten. Met het leggen van verbanden tussen de resultaten, het abstraheren van de resultaten en het gebruik van literatuur probeer ik in deze analysesectie antwoorden te geven op de deelvragen van dit onderzoek. Met deze analyse zal ik vervolgens in de conclusie een antwoord geven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

In het onderzoek heb ik geprobeerd antwoorden te vinden op de volgende vragen. Waarom is het van belang om integratiebeleid integraal aan te pakken? Op welke manier is integratiebeleid voorheen aangepakt? Wat zijn succesfactoren voor een integraal integratiebeleid? Wat zijn faalfactoren voor een integraal integratiebeleid?

### *4.1 Belang integraal integratiebeleid*

FORUM ziet op het gebied van gemeentelijk integratiebeleid dat er een gebrek is aan connecties tussen beleidsterreinen en stelt dat door 'ontschotting' binnen de ambtelijke organisaties van gemeenten de integratieproblematiek beter aangepakt kan worden. Dit onderzoek staat dan ook in het kader van het onderzoeken op welke manier dat gebeurt in gemeenten en hoe dat beter kan.

Een terechte vraag om mee te beginnen is, in mijn opzicht, of het werkelijk van belang is om integratiebeleid integraal aan te pakken. Waarom is het van belang om te 'ontschotten' binnen gemeenten?

Ik kan beginnen met te zeggen dat het inderdaad van belang is om de integratieproblematiek integraal aan te pakken, maar waarom? Daar zijn een aantal redenen voor. Ten eerste vraagt de specifieke problematiek daar om. In de gemeente Tiel is gebleken dat de mensen die betrokken zijn bij het integratiebeleid zien dat er van alles speelt rondom integratie. Onderwijs speelt een belangrijke rol bij integratie, maar ook werk wordt als zeer belangrijk geacht. Daarnaast hebben beleidsterreinen als veiligheid, volksgezondheid, emancipatie en jeugd met de integratieproblematiek te maken.

In het verlengde hiervan speelt het mee dat integratie hoog op de politieke agenda staat. Er is een parlementaire enquête naar gedaan (*Bruggen Bouwen*, 2003) en de integratieproblematiek speelt een grote rol in politieke debatten, voornamelijk in de laatste acht jaar. Erkenning van (belang van) het probleem leidt ertoe dat het onderwerp meer onderzocht wordt. Naast politieke belangstelling is er dus wetenschappelijke belangstelling voor het onderwerp. Zo is er het Jaarrapport Integratie van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waarin aandacht is voor dezelfde onderwerpen als hierboven zijn aangehaald:

de nadruk ligt op onderwijs, werk, jeugd en veiligheid. Daarnaast heb ik in het theoretisch kader verschillende auteurs naar voren gehaald die elk de nadruk leggen op een ander facet van de integratieproblematiek.

Ten tweede is het van belang om integratie integraal aan te pakken, omdat de betrokkenen dat belangrijk vinden. Ik zie dit als het gevolg van de soort problematiek. Als het probleem om een integrale aanpak vraagt, is het logisch dat een gemeenteraadslid, wethouder of beleidsambtenaar dat ook belangrijk vindt. Daarnaast zie ik dat de medewerkers in de gemeente Tiel het prettig vinden om op een bepaalde manier integraal samen te werken. Integraal werken stimuleert de werksfeer, maar dat is ook andersom waarneembaar: de werksfeer kan het integrale werken stimuleren. De beleidsmedewerkers komen op deze manier tot een beter resultaat, vinden ze zelf.

Kortom, het is van belang dat integratie integraal wordt aangepakt, omdat zowel de politiek als de wetenschap onderkennen dat de integratieproblematiek meerdere beleidsterreinen omvat. Daarnaast vinden betrokken medewerkers van de gemeente Tiel dat het integraal werken een prettige en stimulerende werkomgeving creëert.

#### *4.2 Aanpak integratiebeleid in voorgaande jaren*

Zoals ik in het hoofdstuk *Resultaten* al geschreven heb, lijkt het mij van belang om te weten van welke situatie je als gemeente afkomt om het heden te begrijpen en de toekomst in te kunnen schatten of te vormen.

Er is in de gemeente Tiel duidelijk een stijgende lijn te zien wat betreft integraal werken. Niet alleen bij het integratiebeleid, maar ook op andere beleidsterreinen wordt steeds meer samengewerkt, zowel binnen de eigen afdeling als daarbuiten. Er is daar wel een verschil tussen te zien. De contacten binnen de eigen afdeling zijn groter dan met beleidsterreinen buiten de afdeling, maar ook daar is een stijging te zien.

Integratiebeleid bestond een aantal jaar geleden uit inburgering en een stukje emancipatie en er was contact met zelforganisaties. In andere gemeenten was hier een aantal jaar geleden ook sprake van (bijeenkomst FORUM, 04-12-2007). Deze gemeenten hebben in de loop der jaren het integratieprobleem steeds integraler aangepakt en die ontwikkeling is ook in Tiel te zien. Onder invloed van onder andere wetten als de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling en de Wet Inburgering zijn de eerste stappen gezet naar samenwerking met andere beleidsterreinen en met het besef dat meer beleidsterreinen te maken hebben met integratie (zie paragraaf 4.1) is ook de samenwerking met nog andere beleidsterreinen toegenomen.

Het contact met onderwijs lag er al lang in de gemeente Tiel en nog steeds is die link met onderwijs groot. Interessant om te zien is dat na onderwijs de eerste tekenen van samenwerking tussen integratie en de afdeling Werk en Inkomen zichtbaar waren, terwijl die samenwerking nu enigszins achterblijft.

#### *4.3 Succes- en faalfactoren van integraal beleid*

In deze paragraaf probeer ik de omstandigheden te beschrijven waaronder een integraal (integratie)beleid op een goede manier vormgegeven kan worden: de zogenaamde succesfactoren. Daarnaast is er ook een aantal faalfactoren, dat vaak samenhangt met de succesfactoren.

Uit de resultaten zijn mij enkele belangrijke thema's opgevallen die ik in deze paragraaf uit wil lichten. Deze kunnen zowel uitgelegd worden als belangrijke voorwaarden voor een integraal beleid als punten waarop een integraal beleid kan falen. Zoals ik zal laten zien hebben al deze thema's op een manier met elkaar te maken. De thema's die ik in deze analyse zal gebruiken zijn de ruimte of vrijheid voor met name de beleidsmedewerkers en de invulling van die ruimte, diversiteit en eenheid, de betrokkenheid en de fysieke structuur, dus de letterlijke (en figuurlijke) afstanden tussen afdelingen en de organisatiestructuur.

##### *4.3.1 Betrokkenheid en fysieke structuur*

De betrokkenheid bij het integrale integratiebeleid verschilt nogal binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Tiel en de betrokkenheid verschilt voornamelijk per afdeling. Zowel de bijdragen als de meelevende betrokkenheid zijn het grootst op de afdeling waar het integratiebeleid onder valt: Onderwijs en Welzijn. Op de andere afdelingen zijn de bijdragen aan het beleid minder en is het meeleven met het beleid ook minder.

Dat deze betrokkenheid niet overal gelijk is hoeft geen probleem te zijn. Niet iedereen hoeft even betrokken te zijn bij het integratiebeleid, want niet alles is even belangrijk voor een integratiebeleid. Het onderdeel werk en inkomen is echter wel belangrijk en heeft een prominente plaats in het integratiebeleid. Dat deze afdeling minder betrokken is bij het integratiebeleid heeft een negatieve invloed op het integratiebeleid en het maakt het beleid niet integraler.

De stelling die ondersteund wordt door de literatuur, dat de betrokkenheid vaak groot is bij de eigen afdeling, maar veel minder bij andere afdelingen, gaat in de gemeente Tiel niet helemaal op. Het is zo dat de betrokkenheid bij sommige afdelingen minder is, maar dit is niet bij alle andere afdelingen dan Onderwijs en Welzijn het geval. De afdeling die op dezelfde gang zit, Bestuur en Communicatie, is ook erg betrokken bij het integratiebeleid.

De oorzaak voor die verschillende betrokkenheden moet daarom volgens mij gezocht worden in de fysieke structuur die samenvalt met de mate van betrokkenheid. De afdeling die het verste weg zit (Werk en Inkomen) van de plek waar het beleid geschreven wordt, voelt zich het minst betrokken bij het beleid. De afdelingen die op de gang zitten waar het integratiebeleid geschreven wordt, voelen zich het meest betrokken bij het beleid. De afdeling die niet op dezelfde gang zit, maar wel dichtbij is valt qua betrokkenheid tussen deze twee uitersten in.

Op welke vlakken zorgt de fysieke structuur dan voor verschillen tussen afdelingen die bij elkaar op de gang zitten en afdelingen die 500 meter van elkaar zitten? Uit de interviews is gebleken dat die verschillen vooral zitten in de communicatie. Op dat gebied wil ik dan ook de oorzaken zoeken voor het verschil in betrokkenheid. De communicatie tussen afdelingen op dezelfde gang is in de gemeente Tiel te omschrijven als open en veel. Met veel communicatie doel ik op de wandelgangsgesprekken, het sparren, het praten in het restaurant en daarnaast ook nog gebruik maken van telefoon en e-mail. Bij de communicatie tussen afdelingen die ver van elkaar zitten valt het hele gedeelte van wandelgangsgesprekken, sparren en het praten in het restaurant weg. Het is daarmee misschien nog wel open, maar niet meer veel te noemen. De betrokkenheid die ontstaat door veel en goede interne communicatie ontbreekt daarom tussen de afdelingen Werk en Inkomen en Onderwijs en Welzijn. Zoals Korevaar (1998) ook zegt hebben deze twee een wisselwerking met elkaar. In de gemeente Tiel is te zien dat de betrokkenheid minder is door een mindere interne communicatie met de ene afdeling. Bij andere afdelingen is te zien dat de betrokkenheid juist groot is door de goede interne communicatie.

Kortom, aan de ene kant is er in de gemeente Tiel sprake van een succesfactor voor het integrale integratiebeleid. De afdelingen Onderwijs en Welzijn en Bestuur en Communicatie zijn erg betrokken bij het integratiebeleid en de wisselwerking met de interne communicatie is positief aanwezig. Aan de andere kant is er sprake van een faalfactor, omdat deze betrokkenheid niet overal aanwezig is. Dit is te wijten aan de interne communicatie tussen afdelingen die fysiek van elkaar gescheiden zijn.

#### *4.3.2 Structuur, fysieke structuur en cultuur*

Ik heb in de voorgaande paragraaf laten zien dat de betrokkenheid bij het integratiebeleid samenhangt met de locaties van afdelingen. Bij die stelling wil ik nog een factor voegen en dat is de structuur van de organisatie.

In de gemeente Tiel hangt de fysieke structuur namelijk nauw samen met de organisatiestructuur. Afdelingen zijn als afdeling op een locatie geplaatst en dat is logisch, omdat de leden van een afdeling normaliter het meest binnen de eigen afdeling met elkaar te maken hebben. De fysieke structuur is dus een afgeleide van de organisatiestructuur. Als

de fysieke structuur van invloed is op de cultuur, waar de grote of kleine betrokkenheid een deel van is, dan heeft de structuur daar ook invloed op.

Jägers en Jansen (1991) zeggen dat de structuur en cultuur van een organisatie een constante invloed op elkaar hebben. De structuur bepaalt voor een gedeelte de cultuur en de cultuur kan er voor zorgen dat de structuur verandert. In de gemeente Tiel is vooral zichtbaar dat de cultuur voor een gedeelte bepaald wordt door de structuur en de daarmee samenhangende fysieke structuur. Ik moet er nadrukkelijk bij zeggen dat het gaat om een gedeelte van de cultuur en dat niet de hele cultuur afhangt van de (fysieke) structuur.

Deze redenering volgend zie ik de structuur als een faalfactor voor een integraal integratiebeleid. Tegenstrijdig hiermee is echter de opvatting van het merendeel van de geïnterviewde mensen dat de organisatiestructuur goed is zoals die is. Om andere redenen wordt de structuur, zoals die nu is wel goed en functioneel gevonden. Het is dus van belang dat de structuur intact blijft, maar dat er wel rekening mee gehouden wordt als het gaat om integraal werken. Flexibiliteit is in dat opzicht volgens mij een sleutelwoord. Volgens Gastelaars (2006) willen bureaucratieën als gemeenten steeds flexibeler zijn. Flexibel omgaan met de structuur zie ik dan ook als een succesfactor voor integraal werken. Het flexibel omgaan met de structuur heb ik in de gemeente Tiel één keer gezien en daar was men tevreden over. Ik heb het dan over het detacheren van een medewerker van een afdeling bij een andere afdeling als een onderdeel van het beleidsterrein beter past binnen die andere afdeling. Dat noem ik flexibel omgaan met de structuur; een beleidsmedewerker valt niet constant onder dezelfde afdeling, maar kan al naar gelang het onderwerp bij verschillende afdelingen werkzaam zijn.

Opnieuw is op dit gebied zowel een faal- als succesfactor te ontdekken. De structuur kan ervoor zorgen dat de betrokkenheid bij een beleid wordt belemmerd en is daarmee een faalfactor, maar flexibel omgaan met de structuur kan ervoor zorgen dat er juist meer kruisbestuivingen komen tussen afdelingen en is daarmee een succesfactor voor integraal (integratie)beleid.

#### *4.3.3 Vrijheid en diversiteit*

In de gemeente Tiel is er op het gebied van integraal werken diversiteit te zien in de manier waarop er integraal gewerkt wordt. Ik heb een aantal manieren beschreven in het resultatenhoofdstuk dat in de gemeente gebruikt worden om integraal te werken. De manier waarop dat wordt gedaan wordt overgelaten aan de beleidsmedewerker die het beleid gaat schrijven. Die beleidsmedewerker is alleen gebonden aan de kaders die gesteld zijn door ten eerste de gemeenteraad, ten tweede het College (of vaker één wethouder) en ten derde de afdelingsmanager. De eerste twee bepalen de kaders voor voornamelijk de inhoud en de derde stelt ook kaders voor het proces waarmee het beleid geschreven gaat

worden. Die kaders voor het proces zijn in de gemeente Tiel ruim. Er ligt daar veel vrijheid voor de beleidsmedewerker.

Hiermee is de link gelegd tussen de vrijheid of ruimte die beleidsmedewerkers hebben en de diversiteit die ontstaat in het werk. De ruimte of de vrijheid die de medewerkers in de gemeente Tiel hebben wordt als heel prettig ervaren en het is een onderdeel van de werksfeer, die de mensen als goed en prettig omschrijven.

De diversiteit die ontstaat uit de ruimte die de medewerkers krijgen bij het schrijven van beleid is niet alleen maar prettig en zorgt niet alleen maar voor een goede werksfeer. De diversiteit leidt ook tot onduidelijkheid. Collega's van een beleidsmedewerker die een beleidsnota gaat schrijven weten niet op welke manier hij of zij dat gaat aanpakken en weten pas wanneer het hen gevraagd wordt dat ze iets bij kunnen dragen aan het beleid. Bovendien kunnen ze van elke collega een andere manier voorgeschoteld krijgen. Voor het integrale veiligheidsbeleid moet iemand bijvoorbeeld een format invullen, terwijl diegene voor het integratiebeleid op een andere manier vragen krijgt via e-mail of de vraag krijgt om te overleggen in het kantoor van de beleidsmedewerker, bij een ander beleid wordt de vorm van een projectgroep gebruikt en weer iemand anders kan ervoor kiezen om een beleid te schrijven op basis van wandelganggesprekken en andere informele vormen.

Het standaardiseren van het proces zou in dat opzicht een oplossing kunnen zijn en daar wordt ook over gediscussieerd in de gemeente Tiel. De in het theoretisch kader genoemde rationalisering komt zo in zicht. Het rationaliseren van integraal werken zou betekenen dat er vooraf een bepaalde standaard zou worden bedacht voor de manier waarop integraal werken het beste uitgevoerd zou kunnen worden: eerst denken en dan doen. Eerst denken en dan doen is zeker van toepassing in de gemeente Tiel, maar formele rationalisatie in de vorm van standaardisatie gaat echter voorbij aan de diversiteit onder de beleidsterreinen zelf. Het soort beleidsterrein bepaalt mede welke aanpak daar het beste bij past. Net als in het doen van een wetenschappelijk onderzoek past in de ene situatie beter een kwalitatief onderzoek en in de andere situatie beter een kwantitatief onderzoek. Zo is dat ook bij integraal beleid.

Er zal daarom een middenweg gezocht moeten worden tussen de ruimte die medewerkers krijgen (en de diversiteit in het werk die daarbij ontstaat) en het standaardiseren van integraal werken. Daarmee kom ik gelijk bij de succes- en faalfactoren die hierbij horen. Als succesfactor zie ik de vrijheid die beleidsmedewerkers krijgen, waarmee een prettige werksfeer ontstaat en op die manier bijdraagt aan het integraal werken. Als faalfactor zie ik de diversiteit en onduidelijkheid die ontstaan door die vrijheid. Over het algemeen overheersen de positieve effecten van de ruimte die de medewerkers krijgen in de gemeente Tiel.

#### *4.3.4 Fysieke structuur, vrijheid en diversiteit*

Het verband tussen vrijheid en diversiteit heb ik in de bovenstaande subparagraaf proberen uit te leggen. In dat verband past echter ook weer de fysieke structuur, die al een aantal keer de revue is gepasseerd.

Een oorzaak die aangedragen wordt voor de culturele verschillen tussen afdelingen is in eerste instantie het soort werk dat er gedaan wordt en het onderscheid wordt dan gemaakt tussen uitvoerende afdelingen en beleidsafdelingen, die hun werk laten uitvoeren door derden.

Een andere oorzaak ligt in de locaties van de afdelingen. Ik zie dat men zich op de afdeling Werk en Inkomen minder 'gemeente voelt' en aan de ene kant minder wordt betrokken bij het integratiebeleid dan andere afdelingen en aan de andere kant zich ook minder betrokken voelt. Die betrokkenheid heb ik reeds besproken, maar de afdeling Werk en Inkomen voelt zich anders dan andere afdelingen, terwijl de afdelingen die op dezelfde gang zitten zich niet heel anders voelen.

Ik concludeer daaruit dat het hebben van een andere locatie van invloed is op de diversiteit die ontstaat tussen afdelingen. Dus niet alleen het soort werk heeft daar invloed op, maar ook de afwezigheid van andere afdelingen in de buurt. Ik baseer dit mede op de bewering van mensen van Werk en Inkomen dat de situatie anders was geweest als ze nog in het Stadhuis hadden gezeten, zoals jaren geleden.

De verschillende locaties hoeven echter niet alleen maar als nadelig te worden beschouwd. Los van het werk dat de afdeling Werk en Inkomen kan doen in samenwerking met het CWI, de UWV en de commerciële uitzendbureaus op het Beursplein en de resultaten die het daarmee boekt zit er een positief effect aan de locatie van de afdeling Werk en Inkomen. De afdeling kan ondernemender zijn en beter inspelen op de vraag van de klant. Daarnaast hebben ze het idee dat ze minder 'ambtelijk' hoeven te zijn, waarmee ik bedoel dat er minder op regeltjes wordt gelet, dat ze minder overleggen en meer ondernemen.

Kortom, ze hebben door hun locatie meer vrijheid in de uitvoering van hun werk. Ze hebben het idee dat ze minder gemeente zijn en ze kunnen ondernemend zijn, terwijl dat naar eigen zeggen anders was geweest als ze niet op die locatie zouden zitten.

Wat door de afdeling Werk en Inkomen als positief wordt ervaren is voor integraal beleid minder positief. Als ik kijk naar integraal integratiebeleid zie ik dat veel onderdelen van de organisatie daarbij betrokken zijn. Dat is ook de bedoeling van integraal beleid. Als ik in dat geval zou kijken vanuit een differentiatieperspectief zie ik verschillende afdelingen met verschillende culturen die met elkaar moeten samenwerken. Deze verschillende afdelingen



hebben ook verschillende doelen bij het werken aan het integrale (integratie)beleid. Belangrijk is echter dat er bij het maken van het integratiebeleid één doel voor ogen wordt gehouden: de integratie of de participatie, de term die ze in de gemeente Tiel gebruiken. Voor het slagen van het integratiebeleid is het daarom van belang dat de afdelingen dezelfde doelen voor ogen hebben en dezelfde betrokkenheid hebben bij het integratiebeleid. Deze opvatting is veel sterker bekeken vanuit het integratieperspectief. Vanuit dat perspectief wordt het beter geacht meer eenheid te hebben, omdat dat beter zou werken. In het geval van de gemeente Tiel klopt dat, denk ik. Meer eenheid in de culturen van de afdelingen zou de samenwerking wat betreft de integraliteit verbeteren.

Wil ik dit verwoorden in succes- en faalfactoren, dan is te veel diversiteit tussen afdelingen een faalfactor. De doelen en de manier van werken zijn anders. Als één afdeling zich minder gemeente voelt, door de locatie en het werk dat ze doen is het lastig als die moet samenwerken met een afdeling die zich wel gemeente voelt en een regierol heeft met het beleid dat het wil maken. Om weer terug te vallen op bovenstaande subparagrafen is ook de betrokkenheid daardoor minder. De succesfactor die daartegenover staat is het op één lijn hebben van de doelen voor specifieke projecten zoals het integratiebeleid en de werkwijze daaraan aanpassen. De gemeente Tiel heeft in dat opzicht een stap gezet door de term participatie als belangrijkste doel binnen meerdere afdelingen te gebruiken: participatie in het onderwijs, in het sociale leven, op de arbeidsmarkt enz.

#### *4.3.5 Eenheid*

Ik heb hierboven de eenheid binnen de organisatie al aangehaald. Dat sloeg op de eenheid in de ambtelijke organisatie. Er is echter nog een andere eenheid, die van belang is bij integraal beleid en dat is de eenheid binnen de gehele gemeentelijke organisatie, dus niet alleen de ambtelijke organisatie, maar ook het College van B en W en de gemeenteraad. Binnen al deze niveaus is het van belang dat er hetzelfde gedacht wordt over integraal werken en het belang daarvan. Bij gebrek aan dit inzicht op één van de niveaus zal het integrale beleid niet optimaal integraal worden aangepakt. In de gemeente Tiel is dit inzicht groeiende, waarbij ik denk dat het inzicht op alle drie de niveaus aanwezig is, alleen de ambtelijke organisatie loopt in de uitvoering daarvan iets voorop.

## 5. Conclusie

Ik wil deze conclusie beginnen met een korte samenvatting van bovenstaande analyse om vervolgens tot de conclusie te komen; een antwoord op de onderzoeksvraag van dit onderzoek.

In de analyse heb ik eerst proberen aan te tonen dat het van belang is voor gemeenten om integratiebeleid integraal aan te pakken. Integratie wordt al lang niet meer gezien als een op zichzelf staande zaak. Integratie vindt plaats op vele terreinen en kan ook plaatsvinden dóór bepaalde zaken. Het besef is er in zowel de politieke als de wetenschappelijke wereld dat integratie meerdere maatschappelijke aspecten aansnijdt. Om dit brede, maatschappelijke thema per aspect of beleidsterrein te behandelen zonder verbanden te leggen met andere beleidsterreinen is daarom achterhaald. Een integraal integratiebeleid is een logische stap.

Dit besef dat integratie integraal moet aangepakt worden is ook aanwezig in de gemeente Tiel. In de gemeente Tiel is de afgelopen jaren verandering te zien op het gebied van integraal werken in het algemeen, maar ook specifiek in het integratiebeleid. Over het algemeen zoeken de medewerkers elkaar meer op bij het maken van beleid en liggen er steeds meer verbanden tussen beleidsterreinen, zowel binnen afdelingen als tussen afdelingen. In het integratiebeleid is te zien dat er de afgelopen jaren meer wordt samengewerkt met andere afdelingen en dat er ook binnen de afdeling meer contacten zijn tussen beleidsterreinen. Het integraal werken is echter nog in ontwikkeling en is nog niet optimaal.

Er is een aantal oorzaken waardoor het integraal werken nog niet optimaal is, de zogenaamde faalfactoren. De samenwerking tussen de afdelingen is niet optimaal, omdat ze niet allemaal op dezelfde locatie zitten. De communicatie en samenwerking vindt daarom slechts plaats via e-mail, telefoon of op afspraak. De betrokkenheid bij het integratiebeleid is daarom van twee kanten minder dan met andere afdelingen. De mindere betrokkenheid en de verschillende locaties zorgen er ook voor dat de doelstellingen en de manier van werken niet helemaal overeenkomen tussen de afdelingen. Verder is het onduidelijk op welke manier er integraal gewerkt gaat worden. Dat gebeurt in de gemeente Tiel op diverse manieren door de vrijheid die de beleidsmedewerkers daarin krijgen. Tot slot is star vasthouden aan de structuur van de organisatie een faalfactor.

Flexibel omgaan met de structuur is daarentegen een succesfactor voor integraal integratiebeleid. Als een beleidsmedewerker niet constant bij dezelfde afdeling hoort komen er meer kruisbestuivingen tussen beleidsterreinen. Belangrijk is verder dat het belang van integraal werken in alle lagen van de organisatie wordt ingezien. Wat men wil bereiken met het beleid, de doelstellingen, moet ook op één lijn zitten. Anders komt er in een beleidsnota

alleen te staan wat er op beleidsterreinen gebeurt wat met integratie te maken heeft, zonder dat er onderling samenhang is die tot de doelstelling moet leiden. Daarnaast moet er een balans gevonden worden tussen vrijheid voor de beleidsmedewerkers en het standaardiseren van integraal werken. De laatste succesfactor is een goede interne communicatie. Die communicatie zorgt ervoor dat mensen betrokken zijn bij het beleid dat iemand aan het maken is en ook betrokken worden in dat beleid. Belangrijk in die communicatie is dat men elkaar op de hoogte houdt en dat kan het best in de wandelgang of in korte informele gesprekken. Dicht bij elkaar zitten is daarom belangrijk. Er zijn wel andere manieren (Intranet, telefoon, e-mail) die dat gedeeltelijk kunnen compenseren, maar nooit helemaal.

Zoals ik heb laten zien is er een aantal succesfactoren en een aantal faalfactoren, die met elkaar te maken hebben. Maar op welke manier kunnen die succesfactoren samengevoegd worden? Het is belangrijk dat men betrokken is bij het beleid, dat de interne communicatie goed is, dat de structuur blijft, maar dat daar flexibel mee omgegaan wordt, dat de hele organisatie het belang van integraal werken inziet en dat betrokkenen op één lijn zitten wat betreft de doelstellingen. Naar mijn idee kan een aantal van deze succesfactoren gebundeld worden in een projectgroep of projectmatig werken, zoals omschreven in het *Theoretisch kader*. In een projectgroep is elk lid formeel gezien evenveel betrokken bij het beleid, maar dit zal ook een positief effect hebben op de meelevende betrokkenheid. Een projectgroep is niet strikt gebonden aan de structuur; medewerkers kunnen eventueel gedetacheerd worden voor de uren dat ze bezig zijn met het integratiebeleid. Een projectgroep heeft een eindresultaat nodig. Dat is in dit geval de integratienota. Als deze af is, is de noodzaak van de projectgroep minder aanwezig. Het wordt daarna meer routinematig werken met vooraf vastgestelde evaluatiemomenten. De doelstellingen kunnen in een projectgroep makkelijk bepaald worden door de deelnemende medewerkers en ze zitten daarom op één lijn. Ik denk dat projectmatig werken goed zal werken voor het integratiebeleid, omdat de betrokkenheid op een min of meer gestandaardiseerde manier geregeld wordt en betrokkenen één doel nastreven: een integrale integratienota. En dit kan binnen de huidige structuur.

## 6. Reflectie

In deze reflectie blik ik terug op dit onderzoek, mijn rol van onderzoeker tijdens dit onderzoek en de gebruikte methoden. Vóór dit onderzoek heb ik mijn opvattingen over onderzoek doen en wetenschap en mijn rol als onderzoeker daarin proberen vorm te geven in een wetenschappelijk filosofische benadering. Een relatief beknopte versie daarvan staat in dit onderzoek in het hoofdstuk *Methodische verantwoording*. Hier wil ik terugblikken op de gang van zaken tijdens dit onderzoek. In welke opzichten ben ik afgeweken van het vooropgezette plan en wat waren daar de gevolgen van voor dit onderzoek?

Ik zal nog even kort beschrijven welke rol ik voor mijzelf zag voordat ik met het onderzoek begon. Die rol vond ik tweeledig. Aan de ene kant ben ik student en aan de andere kant een onderzoeker. Vanuit de universiteit verwachtte ik dat de nadruk meer lag op het leren doen van een onderzoek, dus op de rol van student en vanuit de gemeente Tiel verwachtte ik dat de nadruk meer lag op de rol als echte onderzoeker, omdat ik daar vooral relaties zou aangaan met respondenten en mijn contactpersoon. Deze rollen zag ik echter niet zwart-wit en ik besefte dat ik ook op de universiteit mijn rol als onderzoeker niet moest vergeten en in de organisatie niet mijn rol als lerende student moest vergeten.

Als ik terugkijk had ik denk ik in het begin van het onderzoek wat moeite om door te dringen tot de mensen in de gemeente. Er was contact met mijn contactpersoon, maar daar bleef het bij. Er was weinig kennis over het bezig zijn van dit onderzoek, dus niemand van het management wist bijvoorbeeld dat het onderzoek bezig was. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar ik werd regelmatig verbaasd aangekeken, omdat weinig mensen wisten van het onderzoek. Aan de ene kant ligt hier een taak voor mij als onderzoeker om de mensen van de organisatie in te lichten over dit onderzoek. Aan de andere kant lag daar denk ik ook een taak voor mijn contactpersoon.

Het contact met mijn contactpersoon was vanaf het begin goed en vriendschappelijk. In de eerste paar gesprekken had ik echter het gevoel dat hij mij en mijn onderzoeksopzet nog niet helemaal begreep. Door een aantal extra gesprekken en door mailcontact is dit goed gekomen. Ik denk dat het aanvankelijk niet duidelijk genoeg was wat ik precies wilde gaan doen, op welke manier en binnen welke kaders van de universiteit ik moest blijven. Hoewel dit in mijn onderzoeksopzet stond is het dus beter om dat ook op een interactieve manier en in een vroeg stadium te bespreken. Het benaderen van respondenten heeft daarom wat vertraging opgelopen. Uiteindelijk begrepen mijn contactpersoon en ik elkaar uitstekend en was het contact ook zeer nuttig.

Ik heb geleerd tijdens het onderzoek dat alleen al het aanwezig zijn in een organisatie heel leerzaam kan zijn en veel informatie kan bieden. De indrukken die ik opdeed voor of na

interviews, tijdens observaties of bij de receptie bepalen de blik waarmee ik keek naar de resultaten. Deze indrukken zijn vaak lastig te verwoorden, maar zijn zeker van invloed.

Het doen van onderzoek in je eentje is soms best eenzaam heb ik ontdekt. Alleen reizen, alleen interviewen, alleen analyseren enz. Naast dat je je alleen voelt krijg je ook veel minder feedback van bijvoorbeeld een medeonderzoeker. De momenten op de universiteit waren daarom des te belangrijker. Zowel de feedback die ik kreeg van de docenten als praten met medestudenten over onze onderzoeken zorgden ervoor dat ik mijn onderzoek weer even vanuit een ander lichtpunt kon bekijken. Het bracht me vaak net even wat verder en zorgde ervoor dat ik een volgende stap kon zetten in het onderzoek. Het belang van het alleen al maar hebben over je onderzoek, het vertellen waar je mee bezig bent is groot heb ik ontdekt. Dit kan ook zijn met je ouders of je broer.

Naast dat het alleen werken ervoor zorgt dat de momenten op de universiteit erg belangrijk zijn is het alleen werken ook erg leerzaam. Op die momenten ben je niet gebonden aan rollen als student of onderzoeker, maar ben je alles tegelijk of eigenlijk gewoon jezelf. En die persoon, ik dus, moet uiteindelijk alles zelf doen. En het feit dat ik alles zelf moest doen maakt het onvermijdelijk om actie te ondernemen of alleen een product af te leveren. Alleen al het doen van dingen als maken van afspraken, afnemen van interviews en het alleen analyseren, zorgen ervoor dat je in nieuwe situaties terecht komt en maakt het leerzaam zonder dat je nog je best doet om het beste eruit te halen.

Dat is vervolgens de tweede stap: het beste eruit te halen. Het alleen werken heeft daar weer een tweezijdige invloed op. Aan de ene kant kan een groep elkaar naar beneden halen qua prestaties en motivatie, maar in een groep kan iedereen elkaar ook weer uit de put halen. In je eentje is dat moeilijker, maar het is aan de andere kant fijn verantwoordelijk te zijn voor je eigen eindproduct en dat motiveert meer dan een gedeeld eindproduct te hebben. Ik heb persoonlijk niet veel moeite gehad om mezelf te blijven motiveren. Mensen hebben me af en toe verbaasd aangekeken als ik vertelde dat ik zou 'afstuderen op Tiel', omdat Tiel onbekend en relatief klein is. Dit heeft mij geen moment bezig gehouden en ik vond het onderzoek erg interessant.

Als ik nu terugkijk op mijn wetenschappelijk filosofische visie ben ik daar niet veel van afgeweken. Het is me duidelijk geworden dat verschillende mensen verschillende verhalen hebben en verschillende betekenissen geven aan gebeurtenissen en ik heb geprobeerd dat te laten zien in de resultaten. Ik vond mijn manier van interviewen goed en prettig werken. Ik ging redelijk onvoorbereid het onderzoek in, onvoorbereid in de zin van dat ik geen literatuurstudie had gedaan naar het onderzoeksonderwerp vooraf. Ik heb mij tijdens de interviews laten leiden door mijn topiclijsten en door de antwoorden van de respondenten. Voor mijn gevoel heb ik erg ingespeeld op de tevoorschijn komende zaken en daar ben ik in

de volgende interviews op ingegaan. Hierdoor heb ik ook mijn onderzoeksvraag aangepast toen ik meer gegevens had vergaard. Met de gegevens die ik had, had ik een beter antwoord op een andere vraag dan de onderzoeksvraag die ik aanvankelijk had. Het verschil zit echter in de details. Ik heb voor een andere verwoording en een iets andere richting gekozen. Ik heb de nadruk niet meer gelegd op het verschil tussen oud en nieuw beleid, maar meer op de gang van zaken rond het vormen van de integrale integratienota. Daarnaast heb ik de deelvragen aangepast, omdat deze logischerwijs meeveranderen met de onderzoeksvraag.

Wat betreft mijn uitgangspunt over de dissensus of consensus binnen een organisatie komt de uitvoering misschien niet helemaal overeen met mijn insteek. De focus van dit onderzoek is niet eenduidig uit te leggen als gericht op dissensus of consensus. Ik heb het gevoel dat ik er tijdens de interviews en tijdens de analyse tussen geschipperd heb. Uiteindelijk denk ik dat ik tijdens de interviews meer uit ben gegaan van consensus binnen de organisatie, maar dat deze balans tijdens het verwerken gegevens en de analyse van de resultaten licht is omgeslagen naar dissensus. Uit de gegevens vond ik blijken dat er wel enigszins sprake was van consensus, maar dat de dissensus zeker niet uitgevlakt mocht worden, vandaar de lichte omslag.

Een reflectie op de respondenten is in dit hoofdstuk op zijn plaats. De oorspronkelijke opzet is immers op een aantal plekken gewijzigd, zoals staat in het hoofdstuk *Methodische verantwoording*. Op welke plekken de opzet was gewijzigd heb ik al beschreven, maar ik wil hier nog even ingaan op de gevolgen van de veranderingen. Over het algemeen zijn de veranderingen positief, anders had ik de wijzigingen niet aangebracht. Het was belangrijk dat ik mensen interviewde van de beleidsterreinen die met het integratiebeleid te maken hebben. Uiteindelijk bleken daar vooral mensen van de afdeling Onderwijs en Welzijn bij te zijn, dus heb ik de respondentenlijst daarop aangepast. Voor het onderzoek was het echter goed geweest als ik de gemeentesecretaris had geïnterviewd. Door omstandigheden kon dat niet doorgaan, maar ik denk dat daardoor een uniek perspectief op het onderzoeksonderwerp verloren is gegaan. Geen respondent kon dat opvangen. Gezien de grootte van de ambtelijke organisatie van de gemeente Tiel en het aantal mensen dat met integratie te maken heeft is het onderzoek wat betreft het integratiebeleid redelijk representatief. Eén respondent was zelfs verbaasd dat ik zoveel mensen kon vinden in de gemeente die met het integratiebeleid te maken hebben.

Een ander puntje van kritiek op dit onderzoek is dat het onderwerp integraal beleid schaars is in de wetenschappelijke literatuur. Het was lastig om daarover andere onderzoeken en theorieën te vinden. Het onderwerp is daarom, wat betreft de literatuur, wat onderbelicht gebleven. Ik had het graag aangevuld en onderbouwd met literatuur, maar had hier niet de juiste bronnen voor.

## Bronnenlijst

### Boeken

- Alvesson, M. en S. Deetz (2000), hoofdstuk 2: Alternative social science perspectives, in: *Doing Critical Management Research*, Londen: Sage Publications
- Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*, Amsterdam: Boom onderwijs
- Boom, N.H. (1997), *Het wankel evenwicht. De invloed van de kwaliteit van interne communicatie op de betrokkenheid van werknemers*, doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam
- Dubbeldam, M.F. & G.W. Goedmakers (2000), *Integraal Management: van intern naar extern, van beheer naar beleid*, In: In 't Veld, R. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht: Lemma,
- Gastelaars, M. (2006), *Excuses voor het ongemak. De vele gevolgen van klantgericht organiseren*, Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Jägers, H.P.M. & W. Jansen (1991), *Het ontwerpen van effectieve organisaties*, Leiden: Stenfert Kroese
- Korevaar, T. (1998), *Mens en communicatie: een onderzoek naar interne communicatie en betrokkenheid*, versie 2.0, doctoraalscriptie Universiteit Utrecht
- Martin, J. (2002), *Organizational culture: Mapping the terrain*, Thousand Oaks: Sage Publications
- Pels, T. (red.) (2004), *Opvoeding en integratie*, 2e druk, Assen: Koninklijke Van Gorcum
- Schein, E. (1991), The Role of the Founder in the Creation of Organizational Culture, in: Peter Frost c.s. (red.), *Reframing Organizational Culture*, Londen: Sage Publications
- Verhaar, J. (2006), *Projectmatig werken*, 2e oplage, Amsterdam: Boom Onderwijs
- Walsh, D., hoofdstuk 17: Doing ethnography, in: Searle, C. (red.) (2004), *Researching Society and Culture*, Londen: Sage Publications
- Wiebenga J.G.C. (red.) (2005), *De grenzen van de open samenleving*. Den Haag: Teldersstichting

### Documenten

- Dagevos, J. & M. Gijsberts (red.) (2007), *Jaarrapport Integratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Gemeente Tiel (2007), *'Samen Leven' Startnotitie integratiebeleid*

### Internet

- Cultuur gemeente Tiel: <http://www.tiel.nl/Tiel.asp?A1PID=45923PSXX&A1SID=16>, laatst bezocht op 12-04-2008

- Organogram gemeente Tiel: <http://www.tiel.nl/Lib/ASP/FTPExplorer/Download.asp?DL=INJAH2-ZQJIISVGU66GNEG6ZNDQ79O8-X1W5VE3TNUHQLHKJ8IO0-KW5MAP>, laatst bezocht op 12-04-2008
- PvdA Projectgroep Integratie en Immigratie (2005), *Integratie en immigratie: aan het werk!*:  
<http://www.pvda.nl/renderer.do/menuld/200001362/sf/200001362/returnPage/20001362/itemId/200006635/realltemId/200006635/pageId/200001377/instanceId/20001356/>, laatst bezocht op 12-04-2008
- Team DOeN gemeente Tiel (2007), *De burger/klant van de gemeente **Tiel** van vandaag en morgen*:  
[http://64.233.183.104/search?q=cache:tG8yYE\\_tDSUJ:www.brandweertiel.nl/%255Clib%255Casp%255Cftpexplorer%255Cdownload.asp%3FDL%3DINJCWP-ZQJIISVGU66GNEG6ZNDQ79O8-X1UFQDJMM09JG0V3CK94-NTNY2V+tiel+integraal+transparant+loyaal&hl=nl&ct=clnk&cd=1&gl=nl](http://64.233.183.104/search?q=cache:tG8yYE_tDSUJ:www.brandweertiel.nl/%255Clib%255Casp%255Cftpexplorer%255Cdownload.asp%3FDL%3DINJCWP-ZQJIISVGU66GNEG6ZNDQ79O8-X1UFQDJMM09JG0V3CK94-NTNY2V+tiel+integraal+transparant+loyaal&hl=nl&ct=clnk&cd=1&gl=nl), laatst bezocht op 12-04-2008
- Van Dale: [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)
- Wilders, G. (2005), *Onafhankelijkheidsverklaring*, [http://www.geertwilders.nl/GroepWilders/onafhankelijkheidsverklaring\\_GroepWilders.pdf](http://www.geertwilders.nl/GroepWilders/onafhankelijkheidsverklaring_GroepWilders.pdf), laatst bezocht op 12-04-2008