

Wie zit er te wachten op de Wet Inburgering?

Exploratief onderzoek
naar voorbereidingen door lokale actoren
op de invoering van de Wet Inburgering

J.Y.R. Voorbij
juni 2007

Wie zit er te wachten op de Wet Inburgering?

Exploratief onderzoek naar voorbereidingen
door lokale actoren
op de invoering van de Wet Inburgering

J.Y.R. Voorbij
juni 2007

Wie zit er te wachten op de Wet Inburgering?

Exploratief onderzoek naar voorbereidingen door lokale actoren
op de invoering van de Wet Inburgering

Afstudeerscriptie van J.Y.R. Voorbij
voor de opleiding Bestuurskunde
aan de Universiteit Twente

Afstudeercommissie:
Dr. W.A. Trommel
Drs. P.W.A. Scholten
Mw. E.M. Koopmans

Universiteit Twente
Universiteit Twente
Variya

Juni 2007

Colofon

Uitgave: Variya
Wierdensestraat 39c
7607 GE Almelo

Telefoon: 0546 - 542020
Fax: 0546 - 542030
E-mail: info@variya.nl
Internet: www.variya.nl

Nevenvestiging:
Van Nahuysplein 19-A
8011 NC Zwolle

Publicatie nr: 2007-02

Trefwoorden: inburgering, onderzoek

Samenstelling: J.Y.R. Voorbij

Datum: juni 2007

© Variya
Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de
inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, is
slechts toegestaan op voorwaarde van bronvermelding.

Samenvatting

Op 1 januari 2007 trad de Wet Inburgering in werking. Door deze wet gaat onder meer een resultaatgerichte inburgeringplicht gelden voor vreemdelingen van buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte die zich willen vestigen in Nederland. Aan de plicht kan worden voldaan door het met succes afleggen van een inburgeringsexamen. De wet is een voortvloeisel van het hoofdlijnenakkoord van Balkende II, waarin richting wordt gegeven aan het Nederlandse integratiebeleid.

Wisselende beleidsvisies

In de dertig jaar dat de nationale overheid verantwoordelijk was voor het integratiebeleid, hebben er steeds andere opeenvolgende beleidsvisies gediend als basis hiervoor. Behalve dat de aard van het integratievraagstuk zelf ter discussie stond, verschilden ook de opvattingen over de wijze waarop het vraagstuk het beste kon worden aangepakt. Sinds eind jaren negentig is inburgering een van de door de overheid gekozen instrumenten om integratie te bevorderen.

Het voortdurend wijzigen van beleidsvisies kan verschillende problemen tot gevolg hebben, waardoor een doelgericht integratiebeleid in de weg wordt gestaan. In dit onderzoek wordt in het bijzonder gekeken naar het probleem, dat een verschuiving in beleidsvisie van de nationale overheid niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen in de praktijk. Hierdoor kunnen beleidseffecten achterwege blijven, die vanuit het perspectief van de veranderende beleidsvisie als wenselijk worden gezien

Probleemstelling

Bij vergelijking van het nationale en lokale integratiebeleid door de jaren heen blijkt er sprake te zijn van een discrepantie tussen zowel de beleidsvisies, als de beoogde en de feitelijke aanpak van het integratievraagstuk. Dit gegeven, samen met het feit dat de Wet Inburgering als controversieel kan worden gekarakteriseerd, leidt tot de volgende probleemstelling:

In hoeverre bereiden lokale bij inburgering betrokken actoren zich voor op de invoering van de Wet Inburgering in de door de wetgever beoogde richting en hoe is de aard van deze voorbereidingen te verklaren?

Antwoord op deze probleemstelling biedt inzicht in de mate van discrepantie tussen de door de nationale overheid beoogde en de feitelijke voorbereidingen op de invoering van de Wet Inburgering. Tevens wordt gezocht naar mogelijke verklaringen voor de aard van de geconstateerde voorbereidingen op de nieuwe wet op lokaal niveau. Deze kennis kan leiden tot een verbetering van de inburgeringpraktijk.

Onderzoeksmodel

Aan de hand van een op het ‘Advocacy Coalition Framework’ (ACF) van Sabatier gebaseerd verklarend onderzoeksmodel wordt gekeken, hoe de aard van de voorbereidingen door lokale bij inburgering actoren kan worden verklaard. De hypothese die in dit onderzoek wordt getoetst is als volgt. De mate waarin de beleidsvisie van een actor overeenkomt met de beleidsvisie van de nationale overheid en de mate waarin de hulpbronnen van deze actor worden uitgebreid of aangetast bepalen de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering.

De veronderstelling is dat een actor met de intentie tot beleidsondersteunend gedrag, ook voorbereidingen zal treffen die zoveel mogelijk in lijn zijn met wat de nationale overheid aan voorbereidingen verwacht. De gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering zou dus de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen op de invoering van de wet verklaren.

Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek wordt gezocht naar mogelijke oorzaken van een nieuw verschijnsel, namelijk de aard van de voorbereidingen van lokale actoren op de Wet Inburgering. Aangezien dit een onderzoeksterrein betreft waar niet eerder onderzoek naar is gedaan, kan dit onderzoek worden getypeerd als een ‘exploratief verklarend onderzoek’. Aan de hand van het onderzoeksmodel wordt gekeken naar mogelijke oorzaken van discrepanties die kunnen gaan ontstaan bij de invoering van de Wet Inburgering op lokaal niveau.

Om tot beantwoording van de probleemstelling te komen is empirisch onderzoek nodig binnen een gemeentelijke context van bij inburgering betrokken actoren. De keus is hierbij gevallen op de gemeenten Deventer en Hengelo. Binnen deze twee gemeenten werden alle bij inburgering betrokken actoren benaderd voor deelname aan het onderzoek. Vervolgens werden door middel van interviews en documentenonderzoek gegevens verzameld ter beantwoording van de uit de probleemstelling afkomstige onderzoeksvragen.

Conclusie

Concluderend kan met betrekking tot de probleemstelling worden gezegd dat lokale bij inburgering betrokken actoren zich redelijk in lijn met wat de nationale overheid voor ogen stond voorbereiden. Van de totstandkoming van een markt van cursusaanbieders voor particuliere inburgeraars en de samenwerking tussen gemeente, CWI en UWV om inburgering- en reïntegratietrajecten met elkaar te combineren, is echter nog niets zichtbaar.

Uit de vergelijking van dit feitelijke voorbereidingsgedrag met de gedragsintentie van de bij inburgering betrokken actoren bleek dat de uitkomsten hiervan niet samenvielen. Zo was het feitelijke gedrag van de onderzochte gemeenten, de ROC's, de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding sterk beleidsondersteunend, terwijl op basis van het onderzoeksmodel sterk niet-beleidsondersteunend gedrag werd verwacht. De door de consequenties voor hulpbronnen en discrepanties in beleidsvisie bepaalde gedragsintentie, geeft dus geen één op één verklaring voor de aard van de voorbereidingen door lokale bij inburgering actoren.

Verdergaande conclusies

Een mogelijke verklaring voor het niet uitkomen van de theoretische verwachting is dat het ACF onvoldoende rekening houdt met afhankelijkheid- en machrelaties tussen actoren. Het gehanteerde model kan binnen dit onderzoek wel een verklaring bieden voor de gedragsintentie van actoren, maar is niet geschikt om het feitelijke gedrag van een actor te voorspellen. Om dat te kunnen doen moet je weten in hoeverre de actor in kwestie de mogelijkheid heeft, of denkt te hebben, om gedragsintentie ook om te kunnen zetten in feitelijke gedrag.

Hoewel er tussen de beoogde en de feitelijke voorbereidingen relatief weinig discrepantie bestaat, is het de vraag of het wenselijk is dat er een grote mate van divergentie bestaat in beleidsvisie tussen het nationale en het lokale niveau. De kans bestaat dat de discrepantie in gedragsintentie van lokale bij inburgering betrokken actoren en hun feitelijke uitvoeringsgedrag in de toekomst toch problemen zullen gaan opleveren. Het is dan ook nog maar de vraag hoe beleidsconform de dagelijkse uitvoering van de Wet Inburgering door lokale bij inburgering betrokken actoren zal zijn.

Het is goed mogelijk dat in deze situatie het in de organisatiesociologie beschreven verschijnsel zal optreden dat bekend staat onder de term 'ontkoppeling' (Meyer en Rowan, 1977). Dit verschijnsel houdt het volgende in. Wanneer een organisatie te maken heeft met

tegenstrijdige eisen, wat betreft algemeen gangbare denkbeelden en overtuigingen op hun werkveld en vereisten die voortvloeien uit de effectieve en efficiënte uitvoering van de werkzaamheden, dan zal er een ontkoppeling plaatsvinden van de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de formele organisatiestructuur. In dat geval is er sprake van een discrepantie tussen wat er door de nationale overheid wordt verwacht en wat er feitelijk op lokaal niveau gebeurt.

Toekomstperspectief op inburgering

Het huidige kabinet Balkenende IV heeft in het kader van het beleidsveld integratie een 'Deltaplan Inburgering' aangekondigd, dat moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de inburgering. Hiermee lijkt het nieuwe kabinet afstand te nemen van de beleidsvisie dat achterblijvende resultaten kunnen worden verbeterd door slechts een resultaat gerichte inburgeringsplicht in te voeren. Met de aankondiging van een 'Deltaplan Inburgering', lijkt de oorzaak van de achterblijvende resultaten niet langer primair te worden gezocht bij het gebrek aan motivatie van inburgeringsplichtigen. De nadruk zal meer op het gebrek aan effectiviteit van de inburgeringmethoden zelf komen te liggen.

Uit het voorgaande is op te maken dat de Wet Inburgering niet volledig aansluit bij zowel de lokale als de huidige nationale beleidsvisies. Momenteel lijkt geen van de bij inburgering betrokken actoren nog werkelijk op de Wet Inburgering te zitten wachten. Hoewel aanpassingen op de wet op handen lijken, vormt de wet in zijn huidige vorm voorlopig het richtsnoer voor de dagelijkse inburgeringspraktijk. Verschuivingen in de beleidsvisie van de nationale overheid zullen ook verschuivingen in de discrepantie tussen de nationale en de lokale beleidsvisie tot gevolg hebben. Momenteel ziet het er naar uit dat deze discrepantie kleiner zal worden.

Of de veranderde verhoudingen tussen het lokale en nationale niveau ook zullen leiden tot probleemoplossing valt nog te bezien. Voordat er sprake kan zijn van succesvol beleid zal er eerst overeenstemming moeten worden bereikt over wat er onder integratie wordt verstaan en welke doelen op dat gebied zouden moeten worden nagestreefd. Daarnaast moet er duidelijkheid komen over welke beleidsinstrumenten ook daadwerkelijk aan deze doelbereiking kunnen bijdragen

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	14
1.1 Gewijzigde visie op integratie leidt tot Wet Inburgering.....	14
1.2 Waarom een onderzoek naar de invoering van de Wet Inburgering?.....	18
1.3 Verklaring voor de wijze van voorbereiding.....	19
1.4 Probleemstelling en onderzoeksopzet.....	20
1.5 Structuur van de scriptie.....	21
2. In een context plaatsen van de probleemstelling.....	24
2.1 Discrepantie tussen nationaal en lokaal integratiebeleid.....	24
2.2 Wisselende beleidsvisies.....	26
2.3 Problemen die door wisselende beleidsvisies kunnen ontstaan.....	31
2.4 Conclusie.....	33
3. Verklarend model voor de aard van voorbereidingen.....	34
3.1 ‘Advocacy Coalition Framework’ als basis voor het onderzoeksmodel.....	34
3.2 Onderzoeksmodel.....	38
3.3 Reconstructie van beleidsvisies.....	41
3.4 Conclusie.....	43
4. De Wet Inburgering en de nationale overheid.....	46
4.1 Van Wet Inburgering Nieuwkomers naar Wet Inburgering.....	46
4.2 Beleidsvisie op inburgering van de nationale overheid.....	54

4.2.1 Typen oplossingen volgens de nationale overheid	55
4.2.2 Probleemdefinities volgens de nationale overheid	56
4.2.3 Achtergrondtheorieën van de nationale overheid	57
4.2.4 Diepere voorkeuren van de nationale overheid	59
4.3 Implicaties voor lokale bij inburgeringbeleid betrokken actoren.....	60
4.3.1 Gemeentelijke rollen: informeren, handhaven en faciliteren.....	60
4.3.2 Totstandkoming van een markt van cursusaanbieders.....	65
4.3.3 Gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten.....	67
4.4 Conclusie	68
5. Consistentie beoogde en werkelijke voorbereidingen.....	70
5.1 Casusbeschrijvingen van de gemeenten Deventer en Hengelo	70
5.1.1 Casusbeschrijving Deventer	72
5.1.2 Casusbeschrijving Hengelo	75
5.2 Mate van consistentie van voorbereidingen door lokale actoren	78
5.2.1 Gemeentelijke rollen: informeren, handhaven en faciliteren.....	78
5.2.2 Totstandkoming van een markt van cursusaanbieders.....	83
5.2.3 Gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten.....	88
5.3 Conclusie	90
6. Verklaring van de aard van de voorbereidingen	92
6.1 Gemeenten.....	92
6.1.1 Consequenties hulpbronnen gemeenten.....	93
6.1.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid	94
6.1.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor gemeenten.....	99
6.2 Bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding	100
6.2.1 Consequenties hulpbronnen bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding	101

6.2.2. De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid	101
6.2.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding ...	106
6.3 Regionale opleidingscentra	107
6.3.1. Consequenties hulpbronnen regionale opleidingscentra.....	107
6.3.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid	109
6.3.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor regionale opleidingscentra.....	115
6.4 Andere cursusaanbieders dan regionale opleidingscentra.....	116
6.4.1 Consequenties hulpbronnen andere cursusaanbieders dan ROC's	116
6.4.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid	117
6.4.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor andere cursusaanbieders dan ROC's	121
6.5 Centrum voor werk en inkomen & Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen ..	123
6.5.1 Consequenties hulpbronnen CWI en UWV	123
6.5.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid	125
6.5.3 Vergelijking theorie en praktijk voor CWI en UWV.....	127
6.6 Conclusie	128
7. Conclusie	130
7.1 Terugblik op de resultaten ter beantwoording van de probleemstelling	130
7.2 Verdergaande conclusies en toekomstperspectieven	133
7.2.1 Discrepancie tussen gedragsintentie en feitelijk voorbereidingsgedrag	133
7.2.2 Mogelijke schadelijke gevolgen van discrepantie voor inburgeringpraktijk	135
7.2.3 Toekomstperspectief op inburgering	138
Literatuurlijst	142

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afronding van de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Het onderzoek dat in deze scriptie wordt beschreven is uitgevoerd in opdracht van Variya. Variya is een organisatie die zich bezighoudt met maatschappelijke ontwikkeling en integratie in de provincie Overijssel.

Het onderzoek heeft, zoals de titel aangeeft, betrekking op de invoering van de Wet Inburgering. Tijdens de interviewfase heb ik met veel verschillende medewerkers van lokale bij inburgering betrokken organisaties over dit onderwerp van gedachten kunnen wisselen. Dit leverde zeer interessante, en af en toe ook verrassende, nieuwe inzichten op. Terugkijkend op de afstudeerperiode kan ik zeggen, dat onderzoek verrichten naar de invoering van de Wet Inburgering een zeer leuke en leerzame ervaring was.

Via deze weg wil ik graag een aantal mensen bedanken voor de positieve bijdrage die ze hebben geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie. In de eerste plaats zijn dat mijn begeleiders van de Universiteit Twente, de heren Trommel en Scholten. Ik wil hun bedanken voor de kritische blik die zij wierpen op mijn stukken, en hun adviezen waar ik veel aan heb gehad. Daarnaast wil ik graag iedereen bij Variya, en in het bijzonder mijn begeleidster mevrouw Koopmans, bedanken voor de leerzame en gezellige tijd die ik bij hen had op het Variya kantoor in Almelo.

Ook gaat mijn dank uit naar alle medewerkers van bij inburgering betrokken organisaties in de gemeenten Deventer en Hengelo, die mij voorzagen van waardevolle informatie voor mijn onderzoek. Ik wil hen bedanken voor de tijd die zij voor mij namen, en voor hun enthousiaste medewerking aan de interviews.

Tot slot, maar zeker niet in de laatste plaats, verdienen mijn familie en vrienden ook een woord van dank voor alle steun en tips die ik in deze bijzondere periode genaamd 'afstuderen' van hen kreeg.

Enschede, 20 juni 2007

Joyce Voorbij

1. Inleiding

1.1 Gewijzigde visie op integratie leidt tot Wet Inburgering

Na een langdurig en moeizaam wetgevingsproces aanvaarde de Eerste Kamer in november 2006 op voorstel van minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie uiteindelijk de Wet Inburgering. Door deze wet kan de resultaatgerichte inburgeringsplicht gaan gelden in Nederland voor zogeheten onderdanen van derde landen, waaronder vreemdelingen worden verstaan die afkomstig zijn uit landen buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte. De inburgeringsplicht geldt zowel voor oud- als nieuwkomers zonder de Nederlandse nationaliteit en trad per 1 januari 2007 in werking. Aan de plicht kan worden voldaan door het met succes afleggen van een inburgeringsexamen waarin de inburgeraar wordt getoetst op taal en kennis van de Nederlandse samenleving.

In het nieuwe stelsel wordt meer dan ooit tevoren een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Het nieuwe beleid is een voortvloeisel van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II, waarin de richting wordt aangegeven van de wijze waarop etnische minderheden in de Nederlandse samenleving dienen te integreren. Inburgering vormt het eerste onderdeel van dit integratieproces. Er wordt gesteld dat om volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving de beheersing van de taal en elementaire kennis van normen en waarden essentieel is.

Wisselende beleidsvisies

Deze visie op integratie van de nationale overheid is niet altijd zo geweest. De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004:39) constateert in haar studie *Bruggen Bouwen* naar het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar dat pas sinds de jaren negentig een verschuiving optreedt van minderhedenbeleid naar actief integratiebeleid. Dat beleid richtte zich onder andere op het vergroten van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Voor die tijd was er nauwelijks aandacht voor inburgering in de vorm van het leren van de taal en kennisoverdracht over de Nederlandse samenleving. Lange tijd werd namelijk aangenomen dat het verblijf van immigranten tijdelijk zou zijn en dat daarom integratie in de Nederlandse maatschappij niet nodig was.

Vanaf 1996 echter werd begonnen met, aanvankelijk op vrijwillige basis, het sluiten van inburgeringscontracten met nieuwkomers. Per 30 september 1998 trad de Wet

Inburgering Nieuwkomers in werking die een verplichting tot inburgering met zich meebracht. In 1999 is de inburgering geregeld voor mensen die al langer in Nederland zijn, de zogenaamde oudkomers. Dit alles vanuit het standpunt dat nieuwkomers die zich duurzaam in Nederland willen vestigen en oudkomers actief dienen deel te nemen aan de samenleving, zich de Nederlandse taal eigen moeten maken en vertrouwd moet zijn met de Nederlandse cultuur. Dit met als doel om sociaal-economische achterstanden die etnische minderheidsgroepen in Nederland hebben opgelopen zoveel mogelijk op te kunnen heffen en de participatie in de samenleving zoveel mogelijk te vergroten.

Na enige jaren werd geconstateerd dat de resultaten van inburgering achtergebleven bij de voorgenomen doelstellingen. Dit is reden geweest voor het toenmalige kabinet om het inburgeringstelsel te hervormen. Uit de contourennota *Herziening van het inburgeringstelsel* (2004:1) blijkt dat men wilde afstappen van de vrijblijvende en aanbodgerichte aanpak aangezien omdat dit zou leiden tot gebrek aan eigen initiatief van de betrokken inburgeraars. Door de inburgering een verplichtend karakter te geven die de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar aanspreekt en het cursusaanbod beter af te stemmen op de behoefte van individuele inburgeraar, verwachtte het kabinet betere resultaten. Om dit handen en voeten te geven werd de Wet Inburgering opgesteld.

De inburgeraar wordt in beginsel zelf verantwoordelijk voor het vinden en financieren van een inburgeringcursus en wordt op een vastgesteld tijdstip onderworpen aan een inburgeringsexamen. Het zonder goed gevolg afleggen van de toets heeft sancties in de financiële en de verblijfsrechtelijke sfeer als consequentie. Slechts door het halen van het examen kan aan de inburgeringverplichting worden voldaan.

Wet Inburgering is controversieel

De aankondiging van de nieuwe wet was niet vrij van controverse. Verschillende bij inburgering betrokken actoren benadrukten de haken en ogen van het aankomende beleid. Zo wordt in het nieuwe inburgeringsstelsel de hoofdverantwoordelijkheid verlegd van de overheid naar de individuele inburgeraar. De gemeente verliest hiermee haar regierol en krijgt in plaats daarvan drie nieuwe functies toebedeeld; een informatie- en adviesfunctie, een faciliteringsfunctie en een handhavingfunctie.

Vanuit de gemeenten gaan geluiden op dat met het verdwijnen van de regierol veel gemeentelijke expertise en controle op de kwaliteit van de cursussen verloren zullen gaan. Omdat de beleidsregie over inburgering verdwijnt, zal de gemeente in de toekomst minder

invloed kunnen hebben op de kwaliteit en de inhoud van het aanbod van inburgeringcursussen voor nieuwkomers, die in beginsel zelf hun weg zullen moeten vinden op particuliere markt van cursusaanbieders.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vraagt zich af of het nodig is om alle ervaring bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid overboord te zetten, en een geheel nieuw beleid te gaan voeren. Een aanpassing van de Wet Inburgering Nieuwkomers met betrekking tot de verplichting van oudkomers en het afleggen van een examen had ook effectief kunnen zijn (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2005a).

Een ander punt is dat de wet een grote mate van eigen verantwoordelijkheid van de individuele inburgeraar veronderstelt. Uit ervaring van gemeenten blijkt echter dat enige vorm van begeleiding voor de doelgroepen die moeten inburgeren, waarvan een deel weinig tot geen opleiding heeft genoten, juist noodzakelijk is. Begeleiding kan er voor zorgen dat zij in staat zijn deze verantwoordelijkheid ook te kunnen dragen.

Voorts wordt betwijfeld of het vastgestelde niveau van het examen binnen de daarvoor gestelde tijd haalbaar is voor bepaalde categorieën oudkomers die een inburgeringsplicht krijgen opgelegd. De afgelopen jaren is gebleken dat vooral oudkomers vaak niet in staat waren om te komen tot het niveau dat eigenlijk gehaald moet worden om zelfredzaam te zijn, omdat zich in deze doelgroep veel mensen bevinden die moeilijk leren en/of analfabeet zijn.

Gemeenten maken zich zorgen of het vastgestelde examenniveau kan worden gehaald als mensen eerst ook nog gealfabetiseerd moeten worden. In het nieuwe stelsel zal alfabetisering namelijk ook onder inburgering en de inburgeringsmiddelen gaan vallen in plaats van dat dit uit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs wordt gefinancierd, waardoor er per saldo minder geld beschikbaar is. Gemeenten voorzien dat de krappe budgetten hiervoor en de korte tijd die hiervoor staat het bereiken van het gewenste eindresultaat, namelijk inburgering inclusief alfabetisering, onmogelijk maken (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2005b).

De regionale opleidingscentra (ROC's) hebben tot dusver een 'monopoliepositie' gehad wat betreft het aanbieden van inburgeringcursussen. In het nieuwe stelsel zullen de ROC's hun positie moeten delen met een markt van nieuwe aanbieders. De ROC's vrezen dat hun opgedane expertise op het gebied van inburgering verloren zal gaan en zij vragen zich af of nieuwe aanbieders op de inburgeringsmarkt voldoende kwaliteit zullen leveren.

De vraag is dan ook in hoeverre inburgeraars in staat zullen zijn in het woud dat ontstaat van aanbieders, de cursus te kiezen die bij hen aansluit qua niveau, eerder opgedane

competenties en toekomstplannen. Daarom willen de ROC's dat er regulering van de markt plaatsvindt door de formulering van spelregels en condities om zo de kwaliteit en de toegankelijkheid van inburgering te waarborgen. Er moet worden voorzien in onafhankelijke consumenteninformatie en – bescherming, en er moet een onafhankelijke toezichthouder op de markt zijn, zo stellen de ROC's (Bve raad, 2004).

De brancheorganisatie voor reïntegratiebedrijven Borea juicht de mogelijkheid tot het combineren van reïntegratietrajecten met inburgeringstrajecten in het nieuwe inburgeringsstelsel toe, omdat deze zaken in elkaars verlengde liggen en de trajecten elkaar kunnen versterken.

Het baart Borea echter zorgen dat de mogelijk bestaat dat een inburgeraar het inburgeringdeel van het traject zelf inkoopt, omdat in een dergelijk geval niet meer kan worden gesproken van een geïntegreerd traject. De inburgeraar neemt dan een grote verantwoordelijkheid op zijn schouders, mogelijk zonder van alle consequenties op de hoogte te zijn. De vraag is of alle inburgeraars deze verantwoordelijkheid ook kunnen dragen zonder verder daarin begeleid te worden. Als een inburgeraar namelijk niet in staat is die verantwoordelijkheid te dragen, zou ook het reïntegratiedeel van het traject vertraging kunnen oplopen en niet het gewenste resultaat opleveren (Borea, 2005).

Aan de hand van deze reacties rijst de vraag in hoeverre de voorbereidingen op de invoering van de Wet Inburgering plaatsvinden op de wijze zoals de wetgever dat voor ogen staat, of dat er sprake is van knelpunten bij de voorbereidingen. Hoe worden de nieuwe functies van de gemeente in de praktijk ingevuld? Ontstaat er een markt van aanbieders van inburgeringcursussen zoals dat wetgever dat verwacht en hoe ziet die markt er dan uit? En hoe ontwikkelt zich ten slotte de rol van organisaties als het CWI en het UWV, die ook een functie hebben te vervullen in het nieuwe inburgeringstelsel?

Opdrachtgever Variya

Variya, expertisecentrum voor maatschappelijke ontwikkeling en integratie in Almelo, heeft opdracht gegeven onderzoek te doen ter beantwoording van deze vragen. Variya wil met de resultaten van het onderzoek diverse gemeenten in Overijssel interesseren voor een project met betrekking tot de Wet Inburgering. Variya zal met de resultaten van het onderzoek gemeenten adviseren en een bredere scope aanbieden om zodoende tot een betere kwaliteit te komen.

1.2 Waarom een onderzoek naar de invoering van de Wet Inburgering?

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de verschillende betrokken actoren van de Wet Inburgering verschillende opvattingen erop na houden wat betreft de inburgering problematiek. Naar aanleiding van deze divergerende opvattingen en het felle publieke debat dat de aankondiging van de nieuwe wet heeft losgemaakt, kan worden verwacht dat de voorbereidingen op de invoering van de wet niet probleemloos zullen verlopen. Maar dat er discrepanties zijn waar te nemen tussen de door de nationale overheid beoogde voorbereiding op de wet en de daadwerkelijk waarneembare verschuivingen en voorbereidingen in het lokale veld van bij inburgering betrokken actoren naar aanleiding van het nieuwe inburgeringstelsel.

Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd. Er zal worden onderzocht in hoeverre de beleidstheorie van de nationale overheid en de beleidswerkelijkheid, zoals deze tot stand komt door voorbereidingen op de nieuwe wet door lokale bij inburgering betrokken actoren, met elkaar overeen komen. Daarnaast wordt geprobeerd eventuele discrepanties daarin te verklaren.

Daartoe zal in kaart gebracht worden hoe volgens de nationale overheid het lokale veld van bij inburgering betrokken actoren er idealiter uitziet vanuit het nieuwe inburgeringstelsel gezien. En hoe lokale actoren op de invoering van de nieuwe wet anticiperen. Hoe bereiden lokale actoren zich voor op invoering van de wet en in hoeverre vinden deze voorbereidingen plaats in de door de wetgever gewenste richting? Hoe kan de aard van de voorbereidingen op de nieuwe wet, te weten in meerdere of mindere mate in lijn met het inburgeringstelsel, van lokale bij inburgering betrokken actoren, worden verklaard? Dit zijn de vragen die centraal staan in dit onderzoek.

Belang van het onderzoek

Het belang van het beantwoorden van deze vragen is het krijgen van inzicht in de mate van discrepantie tussen de door de nationale overheid beoogde en de feitelijke voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren op de invoering van de Wet Inburgering. Tevens zal worden gekeken naar verklaringen voor de aard van de geconstateerde voorbereidingen op de nieuwe wet door de verschillende actoren. Mogelijke knelpunten hierbij kunnen op deze wijze worden opgespoord en verklaard.

Deze kennis kan leiden tot een verbetering van de inburgeringspraktijk. Daarnaast kent het onderzoek ook wetenschappelijke relevantie, aangezien het inzicht biedt in processen op lokaal niveau naar aanleiding van een wetswijziging afkomstig van de wetgever op nationaal niveau.

1.3 Verklaring voor de wijze van voorbereiding

Zoals gezegd wordt in dit onderzoek niet slechts een beschrijving gegeven van de situatie in het lokale veld van bij inburgering betrokken actoren, maar wordt ook gezocht naar de verklaring van hetgeen dat wordt waargenomen. Aan de hand van een theoretisch perspectief worden gekeken naar hoe discrepanties en knelpunten kunnen ontstaan bij de invoering van de Wet Inburgering.

Voor het gehanteerde onderzoeksmodel wordt aansluiting gezocht bij het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) van Sabatier, en dan met name de onderdelen uit de theorie die betrekking hebben op 'policy belief systems' en 'resources'. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een aantal inzichten van Fenger en Klok die betrekking hebben tot de rol van hulpbronnen in het ACF. Uit deze bestaande theorieën zal het in dit onderzoek gehanteerde verklarende onderzoeksmodel volgen.

Het onderzoeksmodel wordt gebruikt om het gedrag van lokale actoren als reactie op de nieuwe wet te verklaren. Wat is de strategie van deze actoren met het oog op de invoering van de nieuwe wet? In hoeverre is het gedrag van actoren, in de vorm van voorbereidingen ten behoeve van de nieuwe wet, ondersteunend aan dat wat de nationale overheid voor ogen heeft? Dit kan verklaard worden aan de hand van de beleidsvisies van lokale actoren die betrokken zijn bij inburgeringsbeleid en de consequenties van de nieuwe wet voor hun hulpbronnen.

De mate waarin de beleidsvisie van een lokale actor overeenkomt met die van de nationale overheid en de mate waarin de hulpbronnen er op vooruitgaan, zouden bepalen in hoeverre een lokale actor bereid zal zijn zich coöperatief op te stellen ten aanzien van het nationale beleid. Deze bereidheid bepaalt vervolgens de mate waarin de werkelijke voorbereidingen van een actor samenvallen met wat de nationale overheid voor ogen stond.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksopzet

Aan de hand van het voorgaande wordt de volgende probleemstelling geformuleerd die in dit onderzoek centraal staat:

In hoeverre bereiden lokale bij inburgeringsbeleid betrokken actoren zich voor op de invoering van de Wet Inburgering in de door de wetgever beoogde richting en hoe is de aard van deze voorbereidingen te verklaren?

De onderzoeksvragen die worden gehanteerd om tot beantwoording van de probleemstelling te komen zijn de volgende:

1. Waarom vond er een omslag plaats in het inburgeringbeleid en hoe verandert de voormalige situatie ten opzichte van de nieuwe situatie naar aanleiding van de invoering van de Wet Inburgering?
2. Wat zijn de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren in het kader van de invoering van de Wet Inburgering?
3. Welke voorbereidingen worden door lokale bij inburgering betrokken actoren verricht in het kader van de invoering van de Wet Inburgering?
4. In hoeverre zijn de voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren consistent met de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen?
5. Hoe is de aard van voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren te verklaren?

In dit onderzoek worden mogelijke oorzaken gezocht voor een nieuw verschijnsel, namelijk de aard van de voorbereidingen van lokale actoren op de Wet Inburgering. Aangezien het gaat om de invoering van nieuwe wetgeving waar nog niet eerder onderzoek naar is gedaan, kan dit onderzoek worden getypeerd als een 'exploratief verklarend onderzoek' (Geurts, 1999:29). Aan de hand van het onderzoeksmodel zal worden gekeken naar mogelijke oorzaken van knelpunten en discrepanties die kunnen gaan ontstaan bij de invoering van de Wet Inburgering op lokaal niveau.

De afhankelijke variabele binnen dit onderzoek is de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen door lokale actoren die zich bewegen op het beleidsveld inburgering in het kader van de Wet Inburgering. De

onafhankelijke variabelen zijn de mate van divergentie van de beleidsvisies en de mate waarin de hulpbronnen van de actor worden uitgebreid of aangetast naar aanleiding van het beleid van de nationale overheid. Deze variabelen verklaren de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de nieuwe wet. De gedragsintentie van een lokale actor kan zoals gezegd de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereiding door lokale actoren die betrokken zijn bij inburgering verklaren.

In eerste instantie worden hiertoe een aantal beschrijvingen uitgevoerd. Namelijk wat de wetgever met betrekking tot de invoering van de nieuwe wet voor ogen staat. Wat de voorbereidingen zijn van lokale actoren op het beleidsveld inburgering. En in hoeverre discrepanties zijn waar te nemen tussen wat de nationale overheid verwacht en wat lokale actoren doen. Vervolgens wordt een verklaring gezocht voor de aard van deze voorbereidingen door de lokale actoren. Er wordt op deze manier gezocht naar mogelijke verklaringen van het gedrag door middel van het onderzoeksmodel.

Het onderzoek richt zich op voorbereidingen op de Wet Inburgering door lokale bij inburgering betrokken actoren. Om dit te kunnen bekijken is empirisch onderzoek nodig binnen een gemeentelijke context van bij inburgering betrokken actoren. Aangezien het onderzoek wordt uitgevoerd voor Variya waarvan het werkgebied Overijssel is, wordt gefocust op gemeenten in de provincie Overijssel. In het tijdsbestek van het onderzoek is ruimte om een tweetal gemeentelijke contexten van bij inburgering betrokken actoren onder de loep te nemen.

Bij het maken van de keuze van de twee cases is pragmatisch te werk gegaan. Er is contact gezocht met de vier inwonertal grootste gemeenten, en daaruit bleken de gemeente Deventer en Hengelo het meest bereid tot deelname. Binnen deze twee gemeenten zijn alle bij inburgeringbeleid betrokken actoren benaderd voor deelname aan het onderzoek. Vervolgens zijn door middel van documentenonderzoek en halfgestructureerde interviews gegevens verzameld over deze lokale bij inburgering betrokken actoren ter beantwoording van de derde, vierde en vijfde onderzoeksvraag. Gegevens voor de eerste en tweede onderzoeksvraag zijn verzameld door middel van documentenonderzoek.

1.5 Structuur van de scriptie

De centrale probleemstelling is opgesplitst in vijf onderzoeksvragen. Voorafgaand aan de behandeling daarvan zal een probleemverkenning worden verricht in hoofdstuk 2 om zo de

probleemstelling in een context te plaatsen. Er wordt een indicatie gegeven over wat de stand van zaken is van de kennis met betrekking tot het onderwerp van de probleemstelling. Er wordt gekeken naar wat er bekend is over de verhouding tussen de nationale overheid en het lokale niveau wat betreft de Wet Inburgering en integratiebeleid. In welke mate is er sprake van een discrepantie in beleidsvisie tussen beide niveaus en wat zijn hiervan de oorzaken?

In hoofdstuk drie zal het onderzoeksmodel worden uitgewerkt. Er wordt aansluiting gezocht bij het ‘Advocacy Coalition Framework’ (ACF) van Sabatier (1995) en dan met name de onderdelen uit de theorie die betrekking hebben op beleidsvisie (‘policy belief system’) en hulpbronnen (‘resources’). Deze variabelen zouden de gedragsintentie van lokale actoren ten aanzien van de nieuwe wet kunnen verklaren. Gedragsintentie zou vervolgens de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereiding door het veld van lokale actoren die betrokken zijn bij inburgering in het kader van de Wet Inburgering kunnen verklaren.

Hoofdstuk vier staat in het teken van het beantwoorden van de eerste en tweede onderzoeksvraag. Namelijk: ‘waarom vond er een omslag plaats in het inburgeringbeleid en hoe verandert de voormalige situatie ten opzichte van de nieuwe situatie naar aanleiding van de invoering van de Wet Inburgering? En: ‘Wat zijn de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren in het kader van de invoering van de Wet Inburgering?’ Om dit in kaart te brengen wordt een documentenonderzoek uitgevoerd.

De behandeling van de derde en vierde onderzoeksvraag vindt plaats in het vijfde hoofdstuk. Te weten: ‘Welke voorbereidingen worden door lokale bij inburgering betrokken actoren verricht in het kader van de invoering van de Wet Inburgering? En: ‘In hoeverre zijn de voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren consistent met de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen?’

Om de derde onderzoeksvraag te beantwoorden wordt eveneens een documentenonderzoek verricht. Daarnaast worden er halfgestructureerde interviews gehouden met diverse lokale actoren die zich bewegen op het beleidsveld inburgering. Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag zullen de resultaten van de onderzoeksvragen twee en drie worden gecombineerd om zo te kunnen analyseren in hoeverre de beleidspraktijk overeenkomt met wat wordt beoogd door de nationale overheid.

De derde en vierde onderzoeksvraag zijn beschrijvend van karakter. Hoe de aard van voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren te verklaren is, wordt bekeken in hoofdstuk zes. Hierbij zal het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 3 gebruikt worden als

hulpmiddel. De beleidsvisies en de gevolgen voor de hulpbronnenvoorraad van de lokale actoren worden in kaart worden aan de hand van data uit de interviews en het documentenonderzoek.

In hoofdstuk zeven wordt ten slotte de centrale probleemstelling: ‘In hoeverre bereiden lokale bij inburgeringsbeleid betrokken actoren zich voor op de invoering van de Wet Inburgering in de door de wetgever beoogde richting en hoe is de aard van deze voorbereidingen te verklaren?’, beantwoord aan de hand van de gegevens die in de voorafgaande hoofdstukken zijn verzameld. Daarover worden in dit slothoofdstuk conclusies getrokken. Daarnaast zullen verdergaande conclusies worden getrokken en zal een toekomstperspectief worden gegeven met betrekking tot het in dit onderzoek onderzochte probleem.

2. In een context plaatsen van de probleemstelling

Voorafgaand aan de behandeling van de in het eerste hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvragen, zal in dit hoofdstuk een probleemverkenning worden verricht waarin vragen worden opgeroepen, problemen worden gesignaleerd en achtergronden worden gegeven met betrekking tot de centrale probleemstelling. Uit de probleemstelling kan worden opgemaakt dat er aanleiding is om te denken dat er discrepantie bestaat tussen de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen en de feitelijke voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren. Welke aanwijzingen zijn er die het verrichten van een onderzoek naar deze probleemstelling rechtvaardigen?

Er zal een indicatie gegeven worden van wat de stand van zaken is van de bestaande kennis met betrekking tot het onderwerp van de probleemstelling. Wat is er bekend over de verhouding tussen de nationale overheid en het lokale niveau wat betreft het inburgering- en integratiebeleid? In welke mate bestaat er een discrepantie in beleidsvisie tussen beide niveaus? Wat houdt deze discrepantie in en wat zijn hiervan de oorzaken?

In de probleemverkenning wordt gekeken naar wat het probleem is, voor wie het een probleem is en waarom. Wat zijn de mogelijke oorzaken van het probleem en waarmee houdt het probleem verband? Op deze wijze wordt de probleemstelling in een context geplaatst die de keuze van de probleemstelling van dit onderzoek motiveert.

2.1 Discrepantie tussen nationaal en lokaal integratiebeleid

Het centrale probleem van deze scriptie is dat er divergerende opvattingen bestaan over wat integratie inhoudt en hoe integratie kan worden bereikt. De vraag die hiervan kan worden afgeleid staat verwoord in de probleemstelling. 'In hoeverre bereiden lokale bij inburgeringsbeleid betrokken actoren zich voor op de invoering van de Wet Inburgering in de door de wetgever beoogde richting en hoe is de aard van deze voorbereidingen te verklaren? Wanneer de opvattingen van de verschillende bij inburgering betrokken actoren over integratie divergeren, zullen deze actoren dan wel de intentie hebben ten volle mee te werken aan de beoogde voorbereidingen van een beleid dat gebaseerd is op opvattingen die botsen met de eigen opvattingen?'

Sinds eind jaren negentig is inburgering een van de door de nationale overheid gekozen instrumenten om de integratie te bevorderen. Maar ook hier verschillen de opvattingen over hoe inburgering eruit zou moeten zien, en in hoeverre het kan bijdragen aan integratie. Moet bij inburgering vooral de nadruk liggen op het leren van de taal of op praktische vaardigheden en zelfredzaamheid? Gaat het om het halen van het inburgeringsexamen of moet het accent liggen op aangetoonde maatschappelijke participatie? Draagt inburgering überhaupt bij aan het bereiken van integratie? En wanneer is iemand eigenlijk optimaal geïntegreerd? Wanneer iemand sociaal en economisch 'redzaam' is? Of moet iemand ook de Nederlandse waarden en normen onderschrijven en naleven?

De Wet Inburgering komt voort uit de door het kabinet Balkende II gekozen 'gedeeld burgerschapbenadering' van integratie. Daarin wordt door de overheid een meer individualistische houding ten opzichte van migranten aangenomen in plaats van een groepsbenadering. Iedereen wordt, ongeacht de etnische achtergrond, gezien als Nederlands burger. De nadruk ligt op culturele aanpassing en het beheersen van de Nederlandse taal. Op het lokale niveau, waar het integratiebeleid in de praktijk gestalte moet krijgen, betekent dit dat er niet langer beleid of maatregelen mogen bestaan die zijn bedoeld voor specifieke migrantengroepen.

Het blijkt echter dat op lokaal niveau de uitvoering van het integratiebeleid nog steeds duidelijke trekken vertoont van een bevolkingsgroepspecifieke benadering zoals die tot aan de jaren negentig ook op nationaal niveau in zwang was. Deze benadering kenmerkt zich door het ondersteunen van organisaties, projecten en activiteiten met een specifieke etnische populatie binnen een gemeente als doelgroep, om zo het hoofd te bieden aan de specifieke behoeften en problemen die binnen een bevolkingsgroep spelen.

Hieruit kan worden opgemaakt dat er sprake is van divergerende opvattingen van het nationale en lokale inburgeringbeleid. De werkwijze van de lokale overheid blijkt in de praktijk dan ook als gevolg van de van elkaar afwijkende beleidsvisies in conflict te zijn met dat wat door de nationale overheid wordt gewenst. Dit heeft uiteraard negatieve gevolgen voor de aanpak van het beleidsprobleem.

Poppelaars en Scholten stellen: "Wanneer beleid zoals geformuleerd is op nationaal niveau niet op de juiste manier wordt vertaald in de beleidsuitvoering van het lokale niveau, of wanneer de beleidspraktijk op het lokale niveau niet weerspiegeld worden in het beleidsframe van de nationale overheid, dan zal dit een belemmering vormen voor de oplossing van het beleidsprobleem zoals dat gedefinieerd is door zowel het nationale als het

lokale niveau” (2006:17). Dit geeft aan waarom divergerende opvattingen binnen een beleidsveld, zoals het beleidsveld inburgering, schadelijk kunnen zijn en waarom het als een probleem gezien moet worden.

De nationale overheid maakt beleid dat de lokale beleidsvisie in de weg staat en wellicht ook niet aansluit bij de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Het lokale niveau voert het beleid op een zodanige manier uit dat het niet ondersteunend is aan de beleidsdoelen van de nationale overheid. Dergelijke ontwikkelingen dragen niet bij aan het verbeteren van de inburgeringspraktijk en zullen een optimaal integratieproces dan ook in de weg staan. Inburgeraars en de samenleving als geheel zijn daarvan de dupe.

Deze constatering roept de vraag op waarom de lokale uitkomsten van het integratiebeleid divergeren van het nationaal vastgestelde beleid. Poppelaars en Scholten (2006) komen tot de conclusie dat er op beide overheidsniveaus sprake is van verschillen in ‘beleidsframe’ ofwel beleidsvisie. Zij menen dat het verschil in institutionele logica van beide overheidsniveaus het bestaan van een ‘consensual framework’ verhindert van waaruit een gezamenlijk integratiebeleid zou kunnen worden ontworpen en geïmplementeerd. Deze divergentie in opvattingen kan bestaan omdat het bij het beleidsveld integratie om een ‘ongetemd beleidsprobleem’ gaat (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Een ‘ongetemd beleidsprobleem’ is een beleidsprobleem waarbij er controversen en onzekerheid bestaat over de probleemperceptie, oorzaken van het probleem en de effectiviteit van oplossingsrichtingen. Er sprake is van onzekerheid aan kennis hierover en er bestaat geen consensus over de normatieve maatstaven die als richtsnoer zouden kunnen dienen bij de wijze waarop het probleem moet worden aangepakt. Men twist in dit geval zowel over de doelstellingen als de wijze waarop deze doelstellingen te bereiken (Van de Graaf en Hoppe, 1996:48).

2.2 Wisselende beleidsvisies

In de dertig jaar dat de nationale overheid verantwoordelijk was voor het vaststellen en coördineren van integratiebeleid hebben er steeds andere elkaar opvolgende beleidsvisies als basis gediend hiervoor (Snel en Scholten, 2005; Penninx, 2006). Niet alleen verschilden in de loop der tijd de opvattingen over de mogelijke oplossingen voor het integratievraagstuk, ook stond de aard van het probleem zelf ter discussie (Snel en Scholten, 2005:7).

Tot in de jaren zeventig werd er van uitgegaan dat het verblijf van immigranten zoals de gastarbeiders tijdelijk zou zijn. De sociaal-politieke norm was dat Nederland geen immigratieland was en dat ook niet behoorde te zijn. Deze ‘terugkeergedachte’ leidde ertoe dat het beleid niet gericht was op integratie in de Nederlandse samenleving en dat de nadruk met het oog op de toekomstige terugkeer lag op het behoud van de eigen etnische identiteit.

Minderhedenbeleid vanaf eind jaren zeventig

Pas eind jaren zeventig begon het besef te groeien dat bepaalde ‘etnische minderheidsgroepen’ zich definitief zouden vestigen in Nederland. De erkenning van het permanente karakter van de aanwezigheid van immigranten leidde tot de ontwikkeling van het eerste beleid gericht op integratie van deze minderheidsgroepen in de Nederlandse samenleving. Dit minderhedenbeleid van begin jaren tachtig was multicultureel van aard, waarbij naast de integratie in de Nederlandse samenleving het behoud van de eigen etnische identiteit voorop stond.

De angst was dat zonder het voeren van beleid bepaalde groepen door hun lage sociaal-economische status en hun verschil in etnische achtergrond en cultuur, het risico zouden lopen maatschappelijk gemarginaliseerd te raken. Het beleid was met het oog hierop gericht op het bereiken van gelijkheid voor minderheden in het sociaal-economische domein van werk, onderwijs en huisvesting, politieke participatie en culturele en religieuze gelijkstelling. De overheid faciliteerde verschillende culturele en religieuze voorzieningen ten behoeve van het behoud van de etnische identiteit van minderheden.

De verwachting was dat verdere immigratie gestopt of in ieder geval zoveel mogelijk beperkt zou kunnen worden en dat de immigratie die tot dan toe had plaatsgevonden een historisch unieke gebeurtenis was. Wanneer de integratie van de aanwezige minderheden in de Nederlandse samenleving zou slagen, zou het probleem opgelost zijn. De opvatting dat Nederland geen immigratieland was of zou moeten zijn bleef dus ook in de jaren tachtig bestaan.

Van minderhedenbeleid naar integratiebeleid in de jaren negentig

Eind jaren tachtig groeide echter de teleurstelling over de resultaten van het gevoerde minderhedenbeleid. De werkloosheid onder minderheidsgroepen begon sterk toe te nemen, waardoor men vraagtekens ging zetten bij het gevoerde integratiebeleid. Er werd te weinig vooruitgang geboekt op het terrein van de arbeidsmarkt en het onderwijs. De opvatting was dat er tot dan toe te veel aandacht werd besteed aan het culturele aspect van integratie en het

subsiidiëren van minderhedenorganisaties. Dit zou de individuele participatie op de arbeidsmarkt en het onderwijs eerder belemmeren dan bevorderen. Deelname aan de arbeidsmarkt en het onderwijs zou minder vrijblijvend van karakter moeten zijn.

Begin jaren negentig werd het minderhedenbeleid subject van een breed maatschappelijk gevoerd debat, waarin de multiculturele benadering van het minderhedenbeleid ter discussie werd gesteld. Dit leidde tot belangrijke beleidsveranderingen die resulteerde in het in 1994 geformuleerde integratiebeleid. De focus werd verlegd van de groep naar de individuele immigrant als burger van de Nederlandse maatschappij. In het kader hiervan werden de begrippen ‘goed burgerschap’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ geïntroduceerd. Dit betekent dat burgerschap niet slechts rechten maar ook plichten met zich meebrengt, dat iedere burger dient te participeren in de maatschappij en verantwoordelijkheid voor zichzelf draagt.

Terwijl voor die tijd het accent had gelegen op de sociaal-culturele dimensie van integratiebeleid, kwam nu het accent te liggen op sociaal-economische participatie. Dit uitte zich in maatregelen gericht op de verbetering van de positie van minderheden op de arbeidsmarkt en het onderwijs. Deze omslag in het denken was het gevolg van een breder gevoerd debat over de levensvatbaarheid van de verzorgingsstaat in de toekomst die het nodig maakt dat het individu wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheden. Activering zou er voor zorgen dat immigratie enerzijds en de verzorgingsstaat anderzijds met elkaar te verenigen zouden blijven.

In de loop van de jaren tachtig en negentig werd ook duidelijk dat immigratie een permanent fenomeen was. De continue instroom van nieuwkomers zoals huwelijksmigranten en asielzoekers die zich in Nederland vestigden betekende dat de integratie steeds weer opnieuw diende te beginnen. Dit inzicht zou eind jaren negentig leiden tot het zogenaamde inburgeringbeleid in de vorm van verplichte inburgeringcursussen in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers.

Inburgering zou voor de nieuwkomer de eerste stap zijn naar integratie. Door het leren van de Nederlandse taal en kennis te verwerven van de Nederlandse samenleving zouden nieuwkomers beter kunnen participeren in de Nederlandse maatschappij. Het gevoerde beleid had een sterke verbetering van de sociaal-economische positie van minderheden tot gevolg.

‘Integratiebeleid Nieuwe Stijl’

Ondertussen ontstond er echter nieuwe onrust over de gebrekkige culturele aanpassing van minderheden in Nederland. Aan het begin van het nieuwe millennium kwam hierover een

nationaal debat op gang. Naar aanleiding van een aantal incidenten werd het integratievraagstuk steeds meer gezien als een probleem van botsende culturen in plaats van als een sociaal-economisch vraagstuk. Het ging nu om het gedrag van minderheden en om de culturele opvattingen die aan dat gedrag ten grondslag lagen die in bepaalde gevallen zou botsen met de Nederlandse cultuur.

Het imago van het tot dan toe gevoerde integratiebeleid liep een deuk op en er werd zelfs geconcludeerd dat het integratiebeleid mislukt zou zijn. Eerder werd het integratieprobleem gezien als probleem van de minderheden zelf. Omdat zij verkeerden in een achterstandsituatie moesten zij beleidsmatig ondersteund worden. Nu werd het integratievraagstuk gezien als een probleem van de hele samenleving. Hoeveel culturele diversiteit kon en wilde de Nederlandse samenleving verdragen? Vanuit de samenleving kwam de roep om een hardere aanpak van het integratievraagstuk omdat de sociale cohesie van op het spel zou staan. In 2002 werd hiertoe na 22 jaar het integratiebeleid overgeheveld van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar het Ministerie van Justitie.

Het antwoord van de regering Balkenende II was de introductie van het 'Integratiebeleid Nieuwe Stijl'. De concepten 'burgerschap' en 'eigen verantwoordelijkheid' uit de jaren negentig komen hierbij weer om de hoek kijken, hoewel nu de nadruk veel meer lag op de culturele aanpassing van immigranten in de Nederlandse samenleving. De beleidskoers waarop werd ingezet was de 'gedeeld burgerschapsbenadering'. In de 'gedeeld burgerschapsbenadering' wordt de nadruk gelegd op wat burgers gemeen hebben met elkaar als leden van één samenleving, en niet langer op culturele verschillen. Dat zijn het spreken van de Nederlandse taal en basis waarden en normen die met elkaar gedeeld worden en waar iedereen op aangesproken kan worden als burger van de Nederlandse maatschappij.

Deze benadering bracht de sociaal-culturele dimensie van integratie weer terug in het integratiedebat, maar dan gericht op het behoudt van de Nederlandse waarden en normen. De opvatting was dat door het accent te leggen op culturele aanpassing en gedeeld burgerschap de sociale cohesie van de Nederlandse maatschappij kon worden hersteld en verbeterd. Een andere maatregel die moest leiden tot sterkere sociale cohesie was het afremmen van de immigratie naar Nederland door terug te grijpen op de sociaal-politieke norm dat Nederland geen immigratieland is. Er werden beperkingen ingebouwd voor de instroom van onder andere asielzoekers en huwelijksmigranten.

De belangrijkste wijziging van het beleid was echter de invoering van een nieuw inburgeringsstelsel waar het in dit stuk om draait. Dit stelsel heeft zowel als doel de

immigratie te beperken als de integratie te verbeteren. Nieuwkomers hebben de verplichting voor binnenkomst een examen te halen en vervolgens nog examens te doen in Nederland. Het succes dat op deze examens wordt behaald bepaald of zij in aanmerking kunnen komen voor een bepaalde verblijfsvergunning. Ook bepaalde groepen oudkomers krijgen alsnog de plicht opgelegd om in te burgeren.

Continuïteit in lokale uitvoeringspraktijk

Lokale overheden vertonen in vergelijking met de nationale overheid meer continuïteit wat betreft hun implementatiepatronen van het integratiebeleid. Hoewel het lokale beleid de lijn van de nationale overheid weerspiegelt, blijkt het dat de dagelijkse uitvoeringspraktijk constant van karakter is.

Sinds de jaren vijftig en zestig waarin de immigratie opgang kwam, hebben gemeenten zich beziggehouden met het opzetten en uitvoeren van projecten met als doel achterstanden op uiteenlopende gebieden van specifieke bevolkingsgroepen te verkleinen. Deze projecten hebben met elkaar gemeen dat zij gericht zijn op wensen en problemen van specifieke subpopulaties in een gemeente. Daarnaast subsidiëren gemeenten, voor zover het nationale beleid dat toestaat, talloze projecten en activiteiten van organisaties die zich richten op een specifieke bevolkingsgroep (Poppelaars en Scholten, 2006:8).

Vergelijking van lokaal en nationaal integratiebeleid

Wanneer de beleidsvisies van de nationale overheid met die van de lokale overheid wat betreft integratiebeleid met elkaar worden vergeleken vallen de volgende zaken op. De vorming van het nationale integratiebeleid kenmerkt zich door sterke centrale coördinatie, een hoge graad van politisering en vluchtigheid. Verschillende beleidsvisies volgden elkaar op in de tijd. Het is gebleken dat het nationale beleid sterk reageert op gebeurtenissen in de maatschappij en de publieke opinie van het moment (Poppelaars en Scholten, 2006:11). In de jaren negentig speelde bijvoorbeeld de publieke opinie een belangrijke rol, dat in het kader van de hervorming van de verzorgingsstaat het integratiebeleid zich sterker zou moeten richten op sociaal-economische participatie.

Het lokale beleid kenmerkt zich volgens echter door het oplossen van dagelijkse praktische problemen die zich voordoen. In tegenstelling tot het nationale beleid wordt de implementatie ervan op lokaal niveau gekarakteriseerd door probleembeheersing en routines die het werk beter hanteerbaar maken. Het samenwerken met migrantenorganisaties om de

uitvoering van specifieke projecten ook daadwerkelijk mogelijk te maken is een voorbeeld van het beter hanteerbaar maken van de uitvoeringspraktijk. Deze organisaties staan in contact met de doelgroep. Door samen te werken met de besturen van deze organisaties slagen gemeenten er beter in deze doelgroepen te bereiken.

Dit pragmatisme kan ertoe leiden dat de uiteindelijke beleidsuitkomsten niet in overeenstemming zijn met de oorspronkelijke beleidsplannen of strategieën (Poppelaars en Scholten, 2006:13). Dit blijkt ook, omdat deze werkwijze in strijd is met de 'gedeeld burgerschapsbenadering' van de nationale overheid die het vaststellen van doelgroepen op etnisch-culturele basis niet toestaat.

Wanneer er sprake is van verschillende beleidsvisies zullen de verschillende betrokken actoren in verschillende elementen van het beleidsproces problemen gaan ondervinden, omdat zij eerder langs elkaar heen zullen praten dan met elkaar. De afwezigheid van een 'consensual framework', waarin er consensus bestaat in beleidsvisie, zien zij als het resultaat van verschillen in institutionele karaktertrekken van de nationale en gemeentelijke overheid. Het bestaan van een 'consensual framework' is echter van belang bij het succesvol ontwerpen en implementeren van beleid in het geval van dergelijke complexe en omstreden beleidskwesties als het integratiebeleid (Poppelaars en Scholten, 2006:6).

2.3 Problemen die door wisselende beleidsvisies kunnen ontstaan

Omdat in de loop der jaren telkens de perceptie van het vraagstuk wijzigde en de normatieve opvattingen van waaruit het probleem werd waargenomen en geïnterpreteerd sterk veranderde, leken de voorgaande beleidsuitkomsten bekeken vanuit het nieuw gehanteerde beleidsvisie mislukt te zijn. Snel en Scholten (2005:1) stellen dat het herhaaldelijk veranderen van de nationale beleidsvisie op de integratieproblematiek mede kan verklaren waarom het integratiebeleid door de jaren als weinig succesvol wordt beschouwd.

De steeds verschuivende probleemdefinities en beleidsdoelen hebben het voeren van een consistent en doelgericht integratiebeleid in de weg gestaan. Snel en Scholten (2005:12) beschrijven drie manieren waarop fundamentele meningsverschillen over de aard van de problematiek en de oplossingsrichting, de oplossing van het vraagstuk op diverse manieren kan belemmeren.

Ten eerste kan een dominerende beleidsvisie ertoe leiden dat bepaalde aspecten van een vraagstuk wordt genegeerd, zodat er geen beleid gevoerd wordt. Dit was in Nederland het geval tot begin jaren tachtig. Hoewel de praktijk anders uitwees, bleef men vasthouden aan de

opvatting dat Nederland geen immigratieland was. Omdat werd aangenomen dat migranten zouden terugkeren naar het land van herkomst, werd integratie niet wenselijk geacht en bleef het voeren van integratiebeleid achterwege.

Ten tweede hoeft een verschuiving in de beleidsvisie niet noodzakelijkerwijs te leiden tot beleidsaanpassingen in de praktijk, waardoor beleidseffecten die als wenselijk worden gezien vanuit het perspectief van de veranderde beleidsvisie achterwege blijven. Omdat bestaande beleidspraktijken hun eigen dynamiek hebben zijn zij vaak moeilijk van bovenaf te sturen. Dit geldt nog sterker wanneer er meerdere bestuurslagen bij betrokken zijn. Het gevolg hiervan kan zijn dat er spanning of discrepantie ontstaat tussen de heersende beleidsvisie en de bestaande beleidspraktijken.

In Nederland is het integratiebeleid over meerdere bestuurslagen verspreid. De nationale overheid formuleert beleidsvisies, maar krijgt moeilijk greep op het provinciale en lokale integratiebeleid dat gebaseerd is op een eigen integratieagenda. Er kan een spagaatsituatie ontstaan wanneer lokale overheden hun medewerking onthouden aan het nationaal geformuleerde beleid dat bijvoorbeeld oproept tot een hardere aanpak, terwijl lokale overheden sceptisch zijn over de effecten daarvan (Snel en Scholten, 2005:16).

Ten slotte kunnen er averechtse gevolgen optreden wanneer met een bestaand beleid doelen worden nagestreefd en ook worden gerealiseerd die vanuit de nieuwe beleidsvisie juist als onwenselijk worden ervaren. Beleidseffecten die vanuit de ene beleidsvisie nagestreefd worden en positief gewaardeerd worden, kunnen vanuit een andere beleidsvisie juist als ongewenst of zelfs als een verslechtering van de situatie worden beschouwd. Dit verschil in waardering is het gevolg dat in de nieuwe beleidsvisie andere ideeën, doelen, concepten en sociale categorieën centraal staan, die voorheen nog geen rol speelden (Snel en Scholten, 2005:16).

Zo werden in de jaren tachtig immigranten gedefinieerd als etnische of culturele minderheden. Vanuit de overheid werden er verschillende op deze minderheden gerichte voorzieningen geboden. Dit beleid bevestigde hiermee de culturele verschillen tussen groepen. Inmiddels heeft men zich van deze beleidsvisie ontdaan en wordt in de gekozen gedeeld burgerschapsbenadering het accent gelegd op culturele aanpassing van minderheden. Het voeren van doelgroepenbeleid naar etnische afkomst is daarmee veranderd van een wenselijke strategie naar een onwenselijke praktijk met onwenselijke uitkomsten.

Alle drie deze hiervoor beschreven verschijnselen hebben zich voorgedaan in het Nederlandse integratiebeleid van de afgelopen decennia. Dit kan verklaren waarom integratie

een hardnekkig beleidsprobleem is gebleken, dat al tientallen jaren de aandacht vraagt, zonder dat een oplossing dichterbij lijkt te komen.

2.4 Conclusie

De in dit hoofdstuk is geconstateerde zaken geven nog geen antwoord op de vraag in hoeverre de daadwerkelijke lokale voorbereidingen op de Wet Inburgering overeenkomen met de beoogde voorbereidingen van de nationale overheid, maar het vormt hier wel een aanwijzing voor. De controverse over de aanstaande invoering van de Wet Inburgering onder lokale bij inburgering betrokken actoren en de reeds bestaande divergentie van het nationale en lokale integratiebeleid geven aanleiding te denken dat er sprake zal zijn van discrepantie tussen de beoogde en daadwerkelijke voorbereidingen. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is zal moeten blijken uit dit onderzoek.

Met het oog op de mogelijke schadelijke gevolgen van divergerende beleidsopvattingen van het nationale en het lokale uitvoeringsniveau, is het van belang met de invoering van de Wet Inburgering dergelijke processen goed in kaart te brengen. Het is belangrijk bewust te zijn van het bestaan van het verschil in beleidsvisie en van de potentiële conflicten tussen verschillende beleidsvisies. Voor het voeren van een effectief beleid is het nodig dat een beleid aansluiting vindt bij zowel de beleidsideeën als beleidspraktijken van verschillende betrokken actoren. Het moet worden voorkomen dat in de beleidspraktijk problemen worden opgelost die in strijd zijn met het heersende beleidsvisie. Of dat er in het politieke en maatschappelijke debat beleidsvisies worden geformuleerd die geen oplossing kunnen bieden voor concrete problemen, maar die eerder een 'symbolisch' karakter hebben.

Ten slotte moet het duidelijk zijn hoe de divergerende beleidsvisies zijn te verklaren. Wat zijn de oorzaken dat verschillende bij inburgering betrokken actoren in opvatting kunnen verschillen over de 'juiste' definitie en interpretatie van de aard van het integratieprobleem en over het te kiezen beleidsperspectief? Met deze kennis kunnen belemmeringen die een goede inburgeringpraktijk en integratie in de weg staan kunnen worden aangepakt, doordat belemmeringen die effectief en consistent beleid in de weg staan kunnen worden weggenomen.

3. Verklarend model voor de aard van voorbereidingen

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat er sprake is van divergerende opvattingen in het nationale en lokale integratiebeleid, en dat de werkwijze van het lokale niveau in de praktijk niet overeenkomt met dat wat door de nationale overheid wordt gewenst. Deze discrepantie tussen beleid en praktijk heeft negatieve gevolgen voor de aanpak van het integratiebeleid en het inburgeringsbeleid dat daar onderdeel van is.

Naar aanleiding van deze bevindingen zal aan de hand van een theoretisch perspectief worden gekeken naar mogelijke discrepanties en knelpunten die kunnen ontstaan bij de invoering van de Wet Inburgering. Voor het gehanteerde onderzoeksmodel wordt in paragraaf 3.1 aansluiting gezocht bij het 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) van Sabatier, en dan met name de onderdelen uit de theorie die betrekking hebben op 'policy belief systems' en 'resources'. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een aantal inzichten van Fenger en Klok die betrekking hebben op de rol van hulpbronnen in het ACF.

Uit de in paragraaf 3.1 gepresenteerde theorie volgt in paragraaf 3.2 het in dit onderzoek gehanteerde verklarende onderzoeksmodel. De mate waarin de beleidsvisie van een lokale actor overeenkomt met die van de nationale overheid en de consequenties voor de hulpbronnen van een actor, zouden bepalen in hoeverre een lokale actor bereid zal zijn zich coöperatief op te stellen ten aanzien van het nationale beleid. Deze bereidheid bepaalt vervolgens de mate waarin de werkelijke voorbereidingen van een actor samenvallen met wat de nationale overheid voor ogen stond. Het onderzoeksmodel zal worden gebruikt als analysekader in hoofdstuk 6 om te zien of het een verklaring kan bieden voor de mate waarin er discrepanties worden geconstateerd tussen de werkelijke en beoogde voorbereidingen in hoofdstuk 5.

In paragraaf 3.3 zal ten slotte op basis van Grin en Hoppe worden aangegeven op welke wijze de beleidsvisie van een actor kan worden gereconstrueerd. Deze methode zal worden gebruikt om zowel de beleidsvisies van de nationale overheid als die van lokale bij inburgering betrokken actoren in kaart te brengen en met elkaar te vergelijken. Het doel is om zodoende discrepanties in beleidsvisies te achterhalen.

3.1 'Advocacy Coalition Framework' als basis voor het onderzoeksmodel

In het verklarende deel van de probleemstelling wordt gezocht naar een verklaring voor de aard van de voorbereidingen door verschillende lokale actoren anticiperend op de invoering

van de Wet Inburgering. Onder de ‘aard’ van voorbereidingen wordt hier verstaan dat wordt gekeken naar kwalitatieve kenmerken van die voorbereidingen. Wat is de strategie van deze actoren met het oog op de invoering van de Wet Inburgering? Een coöperatief of niet-coöperatief gedrag? In hoeverre zijn de voorbereidingen ten behoeve van de nieuwe wet ondersteunend aan dat wat de nationale overheid voor ogen heeft?

Het type voorbereidingen waaraan in dit onderzoek moet worden gedacht zijn ingrepen in de organisatie ter voorbereiding op de nieuwe wet, zoals het inrichten van de drie nieuwe functies die de gemeente in het nieuwe inburgeringstelsel krijgt toegewezen. Of het aangaan van een samenwerking tussen gemeente, het UWV en het CWI ten behoeve van het opzetten van gecombineerde inburgering- en reïntegratie trajecten.

Zodra je iets wilt verklaren is het nodig aansluiting te vinden bij een geschikte theorie die verklaringen kan bieden voor wat wordt waargenomen. In dit geval wordt aansluiting gezocht bij het ‘Advocacy Coalition Framework’ (ACF) van Sabatier (1995). En dan in het bijzonder de onderdelen uit de theorie die betrekking hebben op ‘policy belief systems’ en ‘resources’, omdat deze variabelen iets kunnen zeggen over de mate waarin een actor positief tegenover een bepaalde beleidsverandering staat.

Het ACF probeert primair inzicht te bieden in processen van beleidsverandering. Het beschrijft het continue proces van interactie tussen actoren in de tijd, waarbij voortdurend (sub-)beslissingen worden genomen. Uitgangspunt van het ACF is dat processen van beleidsverandering het best te verklaren zijn door de aandacht te richten op het niveau van het beleidssubstelsel. “Een beleidssubstelsel bestaat uit alle actoren, zowel publiek als privaat, die een rol spelen bij de vorming, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van een beleid of een beleidsprobleem. Het gaat hierbij dus niet uitsluitend om de formele besluitvormer: alle actoren die op een of andere wijze met het beleidsprobleem te maken hebben, worden tot het substelsel gerekend” (Fenger, 2003:4). In dit geval bestaat het beleidssubstelsel uit alle lokale actoren die een rol spelen in het beleidsveld inburgering.

De actoren binnen een beleidssubstelsel kunnen op basis van gedeelde beleidsvisies en belangen beleidscoalities vormen. Deze beleidsvisies worden aangeduid als ‘policy belief systems’, en bestaan onder andere uit waardeoordelen, prioriteiten, veronderstelde causale relaties, wereldbeelden, probleempercepties en ideeën over oplossingsrichtingen.

‘Policy belief system’

Onder een ‘policy belief system’ van een actor kan het geheel aan opvattingen worden verstaan ten aanzien van een bepaald beleid, ofwel de beleidsvisie. De beleidsvisie van een

actor bestaat uit opvattingen over de bestaande situatie, ideeën over de gewenste situatie en uit maatstaven die worden gehanteerd om naar een concrete situatie te kijken. Actoren kunnen daardoor van opvatting verschillen over probleemdefinities, oplossingsrichtingen en gewenste uitkomsten op het gebied van het beleidsveld inburgering, waardoor de beleidsvisies van actoren met elkaar kunnen overeenkomen of van elkaar kunnen verschillen.

Een 'policy belief system' van een actor bestaat uit drie niveaus. Ten eerste is er het niveau van 'deep core beliefs'. Dit niveau staat voor fundamentele en normatieve ontologische axioma's die de persoonlijke filosofie van een actor weergeeft.

Het tweede niveau is dat van de 'policy core beliefs'. Dit niveau bestaat uit beleidsstrategieën en beleidsvoorkeuren die nodig zijn, om de opvattingen van de 'deep core beliefs' van de actor te verwezenlijken op het specifieke beleidssubstelsysteem.

Ten slotte kan nog het niveau van de 'secondary aspects' onderscheiden worden. Dit bestaat uit de instrumentele beslissingen die nodig zijn om de 'policy core' in een specifiek beleidssubstelsysteem te implementeren.

'Deep core beliefs' betreffen elk substelsysteem waar een actor mogelijk betrokken bij kan zijn. 'Policy core beliefs' betreffen alleen het specifieke substelsysteem in kwestie. En 'secondary aspects' betreffen slechts een deel van het substelsysteem. Het niveau van 'policy core' vormt over het algemeen de basis voor coalitievorming binnen een beleidssubstelsysteem.

De veronderstelling binnen het ACF is dat de weerstand tegen processen van beleidsverandering kunnen worden verklaard uit de grote mate van stabiliteit van 'policy belief systems'. Wanneer toch opvallende beleidsveranderingen optreden, kunnen deze worden verklaard uit een verandering in opvatting in de 'policy core'. Dit noemt Sabatier beleidsgericht leren, dat een belangrijke oorzaak is voor beleidsverandering. Beleidsgericht leren treedt op door onder andere verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten, toetreding van nieuwe leden, of conflict binnen een beleidscoalitie.

'Resources'

Sabatier legt voornamelijk de nadruk op 'policy belief systems' als verklarende factor. 'Resources', ofwel hulpbronnen, worden ook genoemd als factor in het ACF, maar er wordt verder weinig gedaan met de rol die hulpbronafhankelijkheid speelt in het gedrag van actoren binnen een beleidssubstelsysteem, zo is de kritiek van Fenger en Klok op het ACF (2001:157).

Zafonte en Sabatier hebben in hun artikel *Shared Beliefs and Imposed Interdependencies* (1998) wel meer aandacht besteed aan hulpbronafhankelijkheid. Maar zij richten zich specifiek op hulpbronafhankelijkheid tussen, in functionele of geografische zin,

overlappende beleidssubsystemen. Er wordt dus niet gekeken binnen een beleidssubstelsysteem zelf.

Fenger en Klok (2001) combineren de cognitieve factoren van het ACF in de vorm van ‘policy belief systems’, met het uit netwerkbenaderingen afkomstige concept van hulpbronafhankelijkheid. Organisaties zijn afhankelijk van verschillende zaken om hun taken te kunnen uitvoeren. Onder hulpbronnen verstaat Klok fysieke goederen, zoals gebouwen, vaardigheden, deskundigheden en ervaring van mensen. Ook kunnen informatie, tijd, geld, rechten en vertrouwen van anderen worden gerekend tot hulpbronnen die de machtspositie van een actor in een beleidssubstelsysteem bepalen (Klok, 1993:149).

Fenger en Klok (2001) stellen dat door het versterken van de hulpbronnenpoot binnen het ACF, de verklarende kracht van het model kan worden vergroot. Zij doen dat door op de volgende manier te kijken naar de rol van hulpbronnenafhankelijkheid binnen het ACF. Wanneer een bepaalde actie van een actor, de mogelijkheid van een andere actor tot actie en het bereiken van zijn doelen belemmert, dan noemen zij dit ‘competitive interdependency’. In een situatie waarin een actor juist bijdraagt aan de doelbereiking van een andere actor, noemen zij dat ‘symbiotic interdependency’. Een tussenvorm bestaat ook, waarbij geen van beide beïnvloed wordt. Er is dan sprake van ‘independency’.

Deze drie vormen kunnen worden geplaatst in een typologie waarin op de andere as drie verschillende mogelijk vormen van congruentie in het ‘policy belief system’ van actoren genoemd staan. Namelijk, ‘congruent’, ‘indifferent’ en ‘divergent’ (figuur 3.1).

Figuur 3.1: ‘Coalition behavior as the result of interdependency and belief congruence’ (Fenger en Klok, 2001:164)

	Beliefs		
Interdependency	<i>Congruent</i>	<i>Indifferent</i>	<i>Divergent</i>
<i>Symbiotic</i>	1. Strong coordination	2. Coalition of convenience	3. Unstable conflict, depolitization, learning
<i>Independent</i>	4. Weak coordination	5. No coalitions	6. Weak conflict
<i>Competitive</i>	7. Coalition with severe collective action problems	8. Weak conflict	9. Strong conflict

“Door de introductie van deze vormen van hulpbronafhankelijkheid en de mogelijkheid van indifferente ‘belief systems’, is het mogelijk om te komen tot de ontwikkeling van nieuwe voorspellingen over redenen van beleidsverandering in en tussen beleidssubsystemen”. Zo concluderen Fenger en Klok (2001:165).

3.2 Onderzoeksmodel

Binnen dit onderzoek is echter niet zozeer van belang waarom er coördinatie ontstaat tussen actoren, maar het feit of lokale actoren binnen een beleidssubstelsysteem zich coöperatief opstellen ten opzichte van een nieuwe wet afkomstig van de nationale overheid en waarom dat zo is. Het ACF wordt hier niet gebruikt om te kijken naar coalitiegedrag, maar om het gedrag van het lokale beleidssubstelsysteem als reactie op de nieuwe wet te verklaren. Er wordt daarbij een kleine uitsnede in de tijd gemaakt, van het continue interactie- en besluitvormingsproces dat het ACF voor een bepaald beleidssubstelsysteem probeert te beschrijven.

Wat is de strategie van lokale actoren met het oog op de invoering van de nieuwe wet? In hoeverre is het gedrag van actoren, in de vorm van voorbereidingen ten behoeve van de nieuwe wet, ondersteunend aan dat wat de nationale overheid voor ogen heeft, en in hoeverre zijn daar discrepanties in te ontdekken? Dit wordt verklaard aan de hand van de beleidsvisies van actoren die deel uitmaken van het beleidssubstelsysteem, en de consequenties van de nieuwe wet voor hun hulpbronnen.

De invoering van de nieuwe wet kan consequenties hebben voor de hulpbronnen van een actor. Deze kan toenemen, onveranderd blijven of afnemen. De gevolgen van de nieuwe wet voor de hulpbronnen van een actor zijn van invloed op de aard van de voorbereidingen ter invoering van de wet. Wanneer de hulpbronnen van een actor worden aangetast, betekent dit een aanslag op de machtspositie van een actor. Dit zal de mate bepalen waarin een actor bereid is zich al dan niet coöperatief te gedragen. Wanneer daarentegen een nieuwe wet gunstig is voor de hulpbronnenvoorraad omdat deze toeneemt en de machtspositie verbetert, zal een actor zich eerder coöperatief opstellen ten opzichte van de nieuwe wet.

Daarnaast is de overeenkomst in beleidsvisie van belang. De verschillende actoren binnen een beleidssubstelsysteem houden er verschillende beleidsvisies op na. De mate waarin de beleidsvisie van een lokale actor overeenkomt met die van de nationale overheid, bepaalt de mate waarin de lokale actor het nieuwe beleid ondersteunt of niet. Deze beleidsvisie kan congrueren met het nieuwe beleid, de actor kan er onverschillig over zijn, of de beleidsvisie kan divergeren met die van de nationale overheid en dus van het beleid.

Combinaties van deze twee dimensies bepalen de gedragsintentie van een actor. Deze loopt uiteen van sterk beleidsondersteunend tot sterk niet-beleidsondersteunend. Er ontstaat een intern conflict en daardoor onstabiel gedrag wanneer de beleidsvisie congrueert, maar er

sprake is van een afname van de hulpbronnen. Of wanneer de actor er qua hulpbronnen op vooruit gaat, terwijl de beleidsvisie divergeert met het nieuwe beleid.

Het is interessant om te bekijken wat er gebeurt in situaties waarin een wet overeenstemt met het ‘policy belief system’ van een actor, maar nadelig is voor de hulpbronnenvoorraad en vice versa. Stelt een actor zich dan wel of juist niet coöperatief op?

Figuur 3.2 kan gebuikt worden als onderzoeksmodel bij het indelen van actoren naar gedragsintentie. Gedragsintentie kan als verklaring dienen voor de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereiding door lokale actoren die betrokken zijn bij inburgeringbeleid in het kader van de Wet Inburgering. Een actor die een sterk beleidsondersteunende gedragsintentie heeft ten aanzien van de nieuwe wet zal eerder geneigd zijn zich in de geest van de wet voor te bereiden, dan een actor die een sterk niet-beleidsondersteunende gedragsintentie heeft ten aanzien van de nieuwe wet.

Figuur 3.2: ‘Gedragsintentie van lokale actoren binnen een beleidssubstelsysteem ten aanzien van nationaal beleid als resultante van consequenties voor hulpbronnen en congruentie in beleidsvisie’

	Beleidsvisie		
Hulpbronnen	<i>Congruerend</i>	<i>Onverschillig</i>	<i>Divergerend</i>
<i>Toename</i>	1. Sterk beleidsondersteunend gedrag	2. Beleidsondersteunend gedrag uit opportunisme	3. Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict
<i>Onveranderd</i>	4. Zwak beleidsondersteunend gedrag	5. Neutraal gedrag ten aanzien van het beleid	6. Zwak niet-beleidsondersteunend gedrag
<i>Afname</i>	7. Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict	8. Niet-beleidsondersteunend gedrag uit aversie	9. Sterk niet-beleidsondersteunend gedrag

De mate van divergentie van de beleidsvisies en de mate waarin de hulpbronnen van de actor worden uitgebreid of aangetast naar aanleiding van het beleid van de nationale overheid, verklaren de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien de nieuwe wet. Het zou kunnen voorspellen in welke mate een actor zich coöperatief zal gedragen. De veronderstelling is dat een actor met de intentie tot beleidsondersteunend gedrag ook voorbereidingen zal treffen die zoveel mogelijk in lijn zijn met wat de nationale overheid aan voorbereidingen verwacht. Terwijl een actor met de intentie tot niet-beleidsondersteunend gedrag minder geneigd zal zijn zich coöperatief op te stellen ten aanzien van door de nationale beoogde voorbereidingen op de nieuwe wet.

Beleidsvisie

Wat zijn nu relevante beleidsvisies met betrekking tot inburgering en meer specifiek de Wet Inburgering? Hier volgen een aantal voorbeelden van beleidsvisies gezien vanuit de nationale overheid. In het voormalige stelsel werd er met inburgeringcursussen een te laag taalniveau bereikt, om inburgeraars te kunnen doorleiden naar werk of opleiding. Dit zou komen door de te vrijblijvende aanpak in het voormalige stelsel, dat leidde tot een gebrek aan initiatief van de inburgeraar. In het voormalige stelsel was er sprake van een te hoge uitval van deelnemers aan de inburgeringcursussen, omdat het te gemakkelijk was zich aan de inburgering te onttrekken.

Door de inburgering een verplichtend karakter te geven, door het instellen van een inburgeringsexamen en het aanspreken van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar, zouden betere resultaten kunnen worden verwacht. Verblijfsrechtelijke en financiële prikkels zouden geschikte instrumenten zijn om de handhaving van de inburgeringsplicht te ondersteunen en om mensen te stimuleren om aan hun inburgeringsplicht te voldoen.

Hulpbronnen

Hulpbronnen zijn in het kader van dit onderzoek op te vatten als de middelen waarmee een organisatie zijn doelen kan bereiken. Er zal worden gekeken naar de consequenties van de invoering van de Wet Inburgering op de hulpbronnenvoorraad van de betreffende organisaties. Er kunnen hulpbronverschuivingen optreden op onder andere de volgende gebieden.

Een organisatie kan uitzien op meer, minder of evenveel financiële middelen, als gevolg van het toenemen of afnemen van het budget of de inkomsten. Zo zullen particuliere cursusaanbieders die totnogtoe slechts aan oudkomers cursussen konden aanbieden, straks ook de nieuwkomersmarkt kunnen bedienen. Dit zal leiden tot een toename van de inkomsten van de organisatie. Gerelateerd hieraan kan de personele bezetting van een organisatie toenemen, afnemen of gelijk blijven. De personele bezetting van ROC's zal vermoedelijk gaan afnemen, omdat straks ook andere aanbieders op de inburgeringmarkt voor nieuwkomers kunnen opereren.

De Wet Inburgering kan nieuwe bevoegdheden of taken in het leven roepen, of juist zorgen voor een afname hiervan. Gemeenten hadden totnogtoe een regierol als het ging om inburgering. Nu wordt die regie in beginsel neergelegd bij de inburgeraar zelf, vanuit het principe van 'eigen verantwoordelijkheid'. Gemeenten kunnen in een aantal gevallen

inburgeringsplichtigen een inburgeringaanbod doen, hoewel de inburgeringsplichtige niet verplicht is hier op in te gaan.

De inrichting van een organisatie kan veranderen, doordat er afdelingen in het leven worden geroepen, worden samengevoegd of worden opgeheven. Gemeenten besteedden vanuit de regierol de uitvoering van het klantmanagement en trajectbegeleiding vaak uit aan andere lokale organisaties. Omdat klantmanagement en trajectbegeleiding vervallen in het nieuwe stelsel, zullen de afdelingen van deze lokale organisaties die waren belast met deze taken worden opgeheven.

3.3 Reconstructie van beleidsvisies

In dit onderzoek zullen de beleidsvisies van de nationale overheid en van lokale bij inburgering betrokken actoren in kaart worden gebracht in respectievelijk paragraaf 4.2 en hoofdstuk 6. De wijze waarop dat wordt gedaan is gebaseerd op de methode van Grin en Hoppe (1997:8).

Grin en Hoppe (1997: 8) besteden in hun artikel *Towards a Theory of the Policy Process: Problems, Promises and Prospects of the AFC*, aandacht aan hoe men een 'policy belief system', ofwel een beleidsvisie, kan reconstrueren. Zij stellen vast dat een beleidsvisie lastig is te operationaliseren in het geval je een reconstructie wilt maken van een 'policy belief system' van een actor. Het simpelweg gebruiken van de definities van de drie niveaus, zoals Sabatier die beschrijft, is daartoe niet toerijkend volgens Grin en Hoppe. Daarom stellen zij voor om het uit vier lagen bestaande model voor beleidsevaluatie van Fischer om te vormen tot een uit vier lagen bestaande weergave van een 'policy belief system'.

Fischer (1995) onderscheidt vier niveaus in zijn evaluatiemodel namelijk:

- Technische verificatie: bereiken we met dit beleid inderdaad de van tevoren gestelde doelen?
- Situationele rechtvaardiging: zijn de probleemdoelstellingen wel relevant met betrekking tot de probleemsituatie?
- Systeemondersteuning: de mate waarin bepaalde politieke waarden of beleidslijnen het van kracht zijnde beleid ondersteunen.
- Rationele keuze: het rationeel kiezen van een waarden systeem los van de bestaande maatschappelijke en politieke orde.

Handelingstheorie

Grin en Hoppe vormen het model van Fischer om tot een schema, waarmee het concept 'policy belief system' geoperationaliseerd kan worden, zodat er een reconstructie van het 'policy belief system' van actoren mee kan worden uitgevoerd. Zij onderscheiden op basis van het model van Fischer de volgende vier niveaus; typen oplossingen, probleemdefinities, achtergrondtheorieën en diepere voorkeuren.

Samen vormen deze niveaus de handelingstheorie van een actor. De handelingstheorie van een actor heeft betrekking op de bestaande situatie, de gewenste situatie en op de maatstaven die men hanteert en bepaalt de blik waarmee een actor naar concrete situaties kijkt. Hoppe (1998:22) definieert een handelingstheorie als volgt: “In algemene termen omschrijven we zo’n handelingstheorie als het geheel van kennis, veronderstellingen en oordelen die een actor relevant acht bij het nemen van een bepaalde beslissing”. Een handelingstheorie van een actor is dynamisch en is daarom voor bijstelling vatbaar.

De vier niveaus kunnen als volgt worden gedefinieerd. *Typen oplossingen*: hoe beoordeelt de actor de kosten, effecten, en neveneffecten van verschillende oplossingen voor het probleem zoals zij dat ziet? Actoren kunnen hier in mening over verschillen, omdat ze het probleem op verschillende manieren kunnen zien. Daarom is het van belang de *probleemdefinities* van een actor te kennen. Hoe moet het probleem volgens de actor worden gezien? Wat is voor die actor in de gegeven situatie precies het probleem, de uitdaging of de kans? De probleemdefinities kunnen per actor verschillen omdat ieder vanuit zijn eigen achtergrondtheorie de situatie op een bepaalde manier gewaar wordt, beoordeelt en hanteert.

Achtergrondtheorieën: welke denk- en werkwijzen hanteert de actor? De achtergrondtheorie bevat algemene ideeën van de actor over hoe de wereld werkt. Het gaat om theorieën over hoe de actor standaard te werk gaat om zijn doelen te bereiken. De achtergrondtheorieën zijn een goede gids bij het verwezenlijken van de uiteindelijke voorkeuren. *Diepere voorkeuren*: diepere of uiteindelijke voorkeuren kunnen worden vergeleken met de 'mission statement' in de handelingstheorie van een actor. De vraag is welke diepere voorkeuren een actor uiteindelijk wil realiseren en wat het zelfbeeld van de actor is (Hoppe et al., 2004:70).

Wanneer een schaal gemaakt wordt van aan de ene kant waarden en aan de andere zijde middelen, dan staan de uiteindelijke voorkeuren gevolgd door de achtergrondtheorie aan de waardenkant en de probleemoplossing gevolgd door de probleemdefinitie, aan de middelenkant. Je zou kunnen zeggen, dat de uiteindelijke voorkeuren en de

achtergrondtheorie een normatief karakter hebben en van invloed zijn op hoe we een concreet probleem zien, definiëren in een probleemdefinitie en oplossen door middel van de probleemoplossing.

De 'policy beliefs' van een actor kunnen nu worden gereconstrueerd door het stellen van vragen die uit de vier niveaus van de handelingstheorie volgen. Dit kan letterlijk door de vragen te stellen in een interview. Of tot beantwoording ervan te komen door het bestuderen van relevante documenten.

Metten van discrepantie in beleidsvisie

De beleidsvisies van lokale bij inburgering betrokken actoren worden in hoofdstuk 6 vergeleken met de beleidsvisie van de nationale overheid uit paragraaf 4.2. Het doel is om te bepalen in welke mate er discrepantie bestaat tussen de beleidsvisie van de afzonderlijke bij lokale bij inburgering betrokken actoren.

De vraag is hoe de mate van discrepantie kan worden gemeten. Dit kan door middel van 'assumptional analysis' (Hoppe et al., 2004:73), ofwel analyse van denkkaders. Er wordt op zoek gegaan naar de mate waarin actoren het eens of oneens zijn met bepaalde voor het beleidsprobleem relevante stellingnamen. In dit geval ligt het voor de hand een aantal stellingen te hanteren, die gerelateerd zijn aan de nieuwe inburgeringwet. Vervolgens kan aan de hand van de 'policy belief systems' van actoren worden gekeken hoe de voor- en tegenstanders van een stelling zijn verdeeld en waarom. Hier worden de vier niveaus van de handelingstheorie bij betrokken. De stellingen worden ontleend aan het 'policy belief system' van de nationale overheid.

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is toegewerkt naar een onderzoekmodel, aan de hand waarvan kan worden gekeken naar mogelijke discrepanties en knelpunten die kunnen ontstaan bij de invoering van de Wet Inburgering. Het uitgangspunt van dit model is als volgt. Consequenties voor de hulpbronnen van een actor en de mate waarin de beleidsvisie van een lokale actor overeenkomt met die van de nationale overheid zouden bepalen in hoeverre een lokale actor bereid zal zijn zich coöperatief op te stellen ten aanzien van het nationale beleid. Deze bereidheid zou vervolgens de mate waarin de werkelijke voorbereidingen van een actor samenvallen met wat de nationale overheid voor ogen stond bepalen. Het onderzoekmodel zal worden gebruikt als analysekader in hoofdstuk 6, om te zien of het een verklaring kan

bieden voor de mate waarin er discrepanties worden geconstateerd tussen de werkelijke en beoogde voorbereidingen in hoofdstuk 5.

4. De Wet Inburgering en de nationale overheid

In dit hoofdstuk zullen de eerste en tweede onderzoeksvraag worden behandeld. Te weten: ‘waarom vond er een omslag plaats in het inburgeringbeleid en hoe verandert de voormalige situatie ten opzichte van de nieuwe situatie naar aanleiding van de invoering van de Wet Inburgering? En: ‘Wat zijn de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren in het kader van de invoering van de Wet Inburgering?’

In paragraaf 4.1 wordt begonnen met een uiteenzetting over hoe het inburgeringstelsel er in de oude situatie uitzag. Vervolgens wordt gekeken waarom er een omslag plaatsvindt in het nationale beleid en wat deze veranderingen inhouden. In aansluiting hierop zal in paragraaf 4.2 de beleidsvisie van de nationale overheid met betrekking tot het beleidsveld inburgering worden gereconstrueerd, waar het nieuwe inburgeringsbeleid op gebaseerd is. In paragraaf 4.3 wordt ten slotte beschreven wat de implicaties zijn van het nieuwe beleid voor lokale bij inburgering betrokken actoren en hoe de nationale overheid verwacht dat zij zich voorbereiden op de nieuwe wet.

4.1 Van Wet Inburgering Nieuwkomers naar Wet Inburgering

De vraag die in deze paragraaf behandeld zal worden, is hoe de situatie van vóór de invoering van de Wet Inburgering verandert met de situatie na de invoering van deze wet. Tevens wordt behandeld waarom deze omslag in het beleid plaatsvindt. In de oude situatie werd er een onderscheid gemaakt tussen nieuwkomers, waar gezinsvormers, gezinsherenigers en vluchtelingen onder worden verstaan, en oudkomers.

Vanaf 1996 waren gemeenten al verplicht om nieuwkomers een inburgeringprogramma aan te bieden. Slechts nieuwkomers met een uitkering konden worden verplicht om deel te nemen aan een inburgeringcursus. Inburgering was toen namelijk nog niet op wettelijke basis is geregeld, waardoor sancties alleen mogelijk waren op basis van de Algemene Bijstandswet.

Wet Inburgering Nieuwkomers

Na de eerste twee jaren van aanlooptijd van dit inburgeringbeleid, trad op 30 september 1998 de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking, waardoor de inburgeringverplichting voor nieuwkomers een feit werd. Het verwijtbaar niet deelnemen aan onderdelen van het

programma in de vorm van uitval en ongeoorloofd verzuim, kon door gemeenten worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete.

Inburgering in het kader van de WIN bestond uit de volgende onderdelen. Allereerst werd er gestart met een intake en werd er een inburgeringonderzoek uitgevoerd door de gemeente of een door de gemeente aangewezen bureau inburgering. Tijdens het inburgeringonderzoek bepaalde het ROC het aanvangsniveau, voerde het CWI een werkintake uit en bekeek een welzijnsorganisatie de maatschappelijke situatie van de inburgeringsplichtige. Na dit inburgeringonderzoek waren er twee mogelijkheden. Er volgde of een beslissing tot tijdelijke of permanente ontheffing, of de inburgeringsplichtige werd aangemeld voor een inburgeringprogramma.

Dit inburgeringprogramma bestond uit het volgen van een educatief traject bij een ROC bestaande uit: Nederlands als tweede taal, beroepenoriëntatie en maatschappijoriëntatie. Tijdens de inburgeringperiode werd de inburgeraar traject- en maatschappelijke begeleiding geboden. Binnen een jaar na aanvang van het volgen van het educatieve traject volgde de profieltoets om het eindniveau te bepalen van de inburgeringsplichtige. Op grond van deze profieltoets ontvingen inburgeraars aan een ROC een inburgeringcertificaat. Aan het niveau dat werd behaald tijdens de toets zat geen norm voor slagen of zakken, zodat de toets niet het karakter van een examen had.

Wanneer uit de score van de profieltoets bleek dat iemand niveau A2 had bereikt tijdens de inburgering, dan kon men bij een eventuele aanvraag tot naturalisatie een vrijstelling krijgen voor de naturalisatietoets. Ten slotte werd er een kwalificerende intake bij het CWI uitgevoerd en volgde binnen zes maanden na het afnemen van de profieltoets doorbegeleiding naar werk of opleiding.

Oudkomersbeleid

In het regeerakkoord 1998-2002 zette het toenmalige kabinet met specifiek oudkomersbeleid, naast de inburgering van nieuwkomers, ook in op de inburgering van oudkomers (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, 2003:136). Binnen de doelgroep oudkomers werden de categorieën werkzoekenden en opvoeders onderscheiden. Het gebrek aan taalbeheersing belette deze groepen een zelfstandig bestaan op te bouwen en hun kinderen adequaat te ondersteunen bij de opvoeding en schoolcarrière.

De achterstandspositie waar deze groepen in verkeerde, zou door het volgen van een inburgeringtraject kunnen worden verbeterd. Het beleid bestond uit een intensivering van de al bestaande projecten voor oudkomers. Voor oudkomers was er geen sprake van een

wettelijke verplichting, maar van vrijwillige deelname aan door de gemeenten aangeboden inburgeringstrajecten, die ook vaak met reïntegratietrajecten werden gecombineerd.

Taskforce Inburgering

Half 2000 werd de Taskforce Inburgering opgericht. De Taskforce krijgt onder leiding van projectleider Ella Vogelaar drie opdrachten mee: het wegwerken van de wachtlijsten voor oudkomers, het verbeteren van het inburgeringproces van nieuwkomers en het verbeteren van de informatievoorziening voor inburgering. Samen met gemeenten ontwikkelt de Taskforce Inburgering een visie op inburgering en formuleert een aantal aanbevelingen in het slotdocument dat op 5 december wordt aangeboden aan de minister. De regering heeft echter nooit officieel op het slotdocument van de Taskforce inburgering gereageerd en ook in de Tweede Kamer is er niet over gedebatteerd (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, 2003:128).

Tijdens de werkzaamheden van de Taskforce Inburgering verschijnt een rapport over de evaluatie van de WIN, 'Evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers' in 2002. Hierin werd geconcludeerd dat het inburgeringbeleid op een aantal terreinen kon worden verbeterd. Zo bleek dat het streefniveau A2 voor sociale zelfredzaamheid door de meeste nieuwkomers niet was te realiseren binnen de 600 uur die er voor stond. Hoewel bijna alle nieuwkomers vooruit waren gegaan na een jaar onderwijs in Nederlands als tweede taal, haalde slechts een kleine minderheid dit streefniveau. Dat betekent dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalvaardigheid had om bij het toen bestaande aanbod bemiddeld te worden naar werk of een vervolgopleiding. Hoewel het bereik qua instromende deelnemers aan de WIN hoog was, bleek dat de uitval van deelnemers landelijk tussen de 15-20% lag. Dit percentage werd te hoog bevonden.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek

In 2002 verschijnt er ook een rapport over inburgering van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek. De uitgangspunten waar het inburgeringbeleid aan zou moeten voldoen volgens dit rapport zijn:

- de introductie van een inburgeringtoets
- de introductie van financiële en/of juridische consequenties voor de inburgeraar aan het wel of niet halen van de inburgeringtoets
- het loslaten van de gedwongen winkelnering van ROC's

- het loskoppelen van de financierings- en verantwoordingssystematiek van de toetsen en inburgeringscontracten
- het vereenvoudigen en stroomlijnen van de verantwoordelijkheidssystematiek

De werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek werkte drie beleidsvarianten uit die op het punt van de verantwoordelijkheid van elkaar verschilden. De hoofdverantwoordelijkheid moest komen te liggen bij of de inburgeraar zelf, of bij uitvoeringsinstanties of bij het Rijk.

Moties Lambrechts en Sterk

Verdere ontwikkelingen in het beleidsveld inburgering waren de moties Lambrechts en Sterk. De motie Lambrechts was aanleiding om imams, ofwel geestelijk bedienaren, vanaf 1 januari 2002 te verplichten om een inburgeringcursus te laten volgen.

In december later dat jaar werd de motie Sterk aangenomen. Daarin werd het kabinet verzocht om met voorstellen te komen voor inburgering in het land van herkomst, voordat men als nieuwkomer deel uit zou gaan maken van de Nederlandse samenleving. Dit had als doel om achterstanden bij aankomst in Nederland te verminderen. Hiertoe werd vervolgens een onderzoek ingesteld.

Op 15 maart 2006 werd het 'Inburgeringexamen Buitenland', ook wel genoemd het 'basisexamen inburgering', een feit. Het examen bestaat uit de onderdelen kennis van de Nederlandse samenleving en een toets gesproken Nederlands. Het examen moet worden afgelegd op een Nederlandse ambassade of consulaat in het land van herkomst door middel van een telefonische verbinding met een spraakherkenningcomputer alvorens iemand een Machtiging Voorlopig Verblijf voor Nederland kan krijgen. Onder andere personen die met een tijdelijk doel naar Nederland komen, zijn vrijgesteld van het examen.

Integratiebeleid Nieuwe Stijl

Op 27 mei 2003 werd het kabinet Balkenende II geïnstalleerd. De integratie van minderheden was een belangrijk onderdeel van het nieuwe programma van dit kabinet. Vooruitlopend op de resultaten van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, werd op 16 september 2003 in de brief *Integratiebeleid Nieuwe Stijl* van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie uiteengezet, waarom het nodig is om het inburgeringstelsel te hervormen. "In weerwil van bescheiden successen in de sfeer van het onderwijs en de arbeidsmarkt staat een te groot deel van de minderheden bevolking op te grote afstand van de Nederlandse

samenleving. Er is afstand in sociaal en cultureel opzicht en er is afstand op economisch opzicht” (Minister voor vreemdelingen zaken en integratie, 2003: 7).

In de brief wordt gewezen op de achterblijvende resultaten van de Wet Inburgering Nieuwkomers dat de basis vormde voor het toenmalig inburgeringstelsel. Dat stelsel werd gekarakteriseerd als complex en ondoorzichtig en het zou onvoldoende prikkels bevatten voor deelnemers en uitvoerders. Voor nieuwkomers was het betrekkelijk gemakkelijk om zich te onttrekken aan de inburgeringverplichting.

Ook blijkt dat slechts een beperkt deel van de nieuwkomers het niveau bereikte dat nodig was voor actieve deelname aan de Nederlandse maatschappij. Het aanbod van de inburgeringcursussen sloot vaak niet goed aan op de vraag en het niveau van de cursist. Ten slotte verliep de afstemming tussen de verschillende instanties die met inburgering te maken hebben niet altijd soepel (Minister voor vreemdelingen zaken en integratie, 2003: 7).

Daarnaast wordt er verwezen naar de positie van oudkomers. De meerderheid van de eerste generatie voormalige gastarbeiders had een grote achterstand in opleiding en kennis van de Nederlandse samenleving. Een deel van deze groep oudkomers is oververtegenwoordigd in hun afhankelijkheid van Bijstands-, Werkloosheids, en Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Turkse en Marokkaanse vrouwen nemen nauwelijks deel aan de arbeidsmarkt. “Rond de millenniumwisseling is vastgesteld dat tegen de 500.000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de verschillende maatschappelijke markten. 180.000 vrouwen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst verkeren maatschappelijk gezien in een kansarme positie” (Kabinet, 2004:6).

Verder wordt in de brief (Minister voor vreemdelingen zaken en integratie 2003:8) het volgende gesteld. “Wanneer bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan, maatschappelijke instellingen voor etnische groepen onvoldoende effectief zijn, en grote delen van de minderhedenbevolking niet actief meedoen aan de economie, dan brengt dit de continuïteit van de samenleving in het geding”. De overheid wordt geacht zich ten aanzien hiervan niet afzijdig te houden, en actief integratiebeleid te voeren. De doelen van het integratiebeleid zouden het verminderen van de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking in sociaal, cultureel en economisch opzicht en ‘gedeeld burgerschap’ moeten zijn.

De minister neemt in de brief afstand van “het multiculturalisme als normatief ideaal”, van de “vrijblijvendheid van het verleden” en van “een overheid die etnische minderheden bij de hand neemt als ware zij een zorgcategorie”. “Gedeeld burgerschap, eigen verantwoordelijkheid, concrete en controleerbare doelen, vergroting van keuzemogelijkheden

en, waar nodig, verplichtingen zijn sleutelbegrippen van Integratiebeleid Nieuwe Stijl” (Minister voor vreemdelingenzaken en integratie, 2003: 7).

De omslag in het integratie- en inburgeringbeleid die het kabinet hiermee inzette, had als doel “de scheidslijnen die tussen minderheden en autochtonen zijn ontstaan, of dreigen te ontstaan ongedaan te maken”. “Meedoen is het motto van het kabinet Balkenende II, als oproep aan de allochtone en autochtone bevolking om zonder ontkenning van de onderlinge verschillen actief te participeren aan een daadwerkelijk gedeelde samenleving” (Kabinet, 2004:7). Dit was de start van het wetgevingsproces van de te ontwikkelen Wet Inburgering, die per 1 januari 2007 van kracht werd.

Omdat de resultaten van het inburgeringbeleid achter bleven bij wat werd gewenst, was het kabinet van mening dat een nieuw inburgeringstelsel dat een meer verplichtend en resultaatgericht karakter heeft noodzakelijk was. In het nieuwe stelsel wilde men afstappen van de vrijblijvende en aanbodgerichte aanpak, omdat dit zou leiden tot een gebrek aan initiatief van de betrokkenen. Door de inburgering een verplichtend karakter te geven die de eigen verantwoordelijkheid, ook in financiële zin, van de inburgeraar aanspreekt en het cursusaanbod beter af te stemmen op de behoefte van individuele inburgeraar, worden betere resultaten verwacht.

Contourennota Herziening van het inburgeringstelsel

In de *Contourennota Herziening van het inburgeringstelsel* (Ministerie van Justitie, 2004) wordt gesteld dat ‘meedoen’ in de Nederlandse samenleving begint bij beheersing van de Nederlandse taal en kennis van waarden en normen. De integratie van etnische minderheden is gebaat bij een snelle en effectieve inburgering. Het integratieproces moet uiteindelijk leiden tot volwaardig burgerschap. Burgerschap houdt in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat iemand zich houdt aan de basale normen in Nederland.

Het doel van het integratiebeleid is dat dit burgerschap wordt gedeeld. Dat wil zeggen dat het niet slechts om de verantwoordelijkheid voor succesvolle deelname aan de samenleving van etnische minderheden gaat, maar om de verantwoordelijkheid die de samenleving als geheel daarvoor heeft. De weg naar gedeeld burgerschap begint bij inburgering en inburgering is de start van het integratieproces (Ministerie van Justitie, 2004:1).

De kern van het nieuwe stelsel wordt in de contourennota als volgt geformuleerd. “Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven” (Ministerie van Justitie, 2004:1). Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de Wet Inburgering Nieuwkomers moet eerst in eigen land Nederlands op basis niveau leren als voorwaarde voor toelating. Er moet een basisexamen worden afgelegd dat voorbereidt op de entree in de Nederlandse samenleving en dat deel uitmaakt van de vereisten om een Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) te krijgen.

Eenmaal in Nederland aangekomen, moet iemand zich verder verdiepen in de Nederlandse maatschappij. Voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd, moet een inburgeringsexamen worden gehaald. Wanneer een nieuwkomer als asielzoeker naar Nederland komt wordt in Nederland met het inburgeringstraject gestart. Om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, moet voldaan worden aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden als aan overige nieuwkomers wordt opgelegd.

Aan oudkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen wordt dezelfde verplichting opgelegd als aan nieuwkomers, namelijk dat zij voldoende inburgeren. Dit geldt ook voor oudkomers die reeds zijn ingeburgerd tijdens de WIN, maar die niet het vereiste niveau behaalden op de profieltoets.

De basis van het nieuwe stelsel is de inburgeringsplicht voor in beginsel alle vreemdelingen geboren buiten de Europese Unie/ Europese Economische ruimte van 16 tot 65 jaar, die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven. Deze plicht geldt dus ook voor enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders, voor zover zij niet gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven en niet over bepaalde diploma's certificaten of andere soortgelijke bewijsstukken beschikken.

Zoals gezegd bestaat voor nieuwkomers al sinds de invoering van de WIN de verplichting om een inburgeringprogramma te volgen. Voor oudkomers is de inburgeringsplicht nieuw, omdat het volgen van een inburgeringstraject voor hen tot nu toe vrijwillig was. In het voormalige inburgeringstelsel gold voor nieuwkomers en de op vrijwillige basis deelnemende oudkomers, een inspanningsverplichting. Deze inspanningsverplichting hield in dat iemand de plicht heeft om deel te nemen aan het inburgeringprogramma. Er worden geen eisen gesteld aan het te behalen resultaat, in termen van het bereiken van een bepaald eindniveau.

Omdat het in het belang van inburgeringsplichtigen wordt gesteld dat zij een goede startpositie hebben om deel te kunnen nemen aan de Nederlandse maatschappij, wordt een

resultaatverplichting in het nieuwe inburgeringsstelsel noodzakelijk geacht. Zodra het inburgeringsexamen is gehaald is aan de inburgeringsplicht voldaan, hoewel op grond van bepaalde criteria personen uitgezonderd kunnen worden van deelname aan het examen. Voor het succesvol afleggen van het inburgeringsexamen is niveau A2 vereist voor alle onderdelen. Voor oudkomers is dat voor het onderdeel schriftelijke vaardigheden niveau A1.

Het inburgeringsexamen kan worden opgesplitst in een centraal deel en een praktijkdeel. Het door de overheid gereguleerde centrale deel bestaat uit een taaldeel en een kennisdeel over de Nederlandse samenleving. Daarnaast moet een praktijkdeel worden afgelegd bij een erkende instelling dat bestaat uit het opbouwen van een portfolio en/ of het doen van een assessment, waarin de inburgeraar laat zien zich te kunnen redden in cruciale praktijk situaties. Het toekomstperspectief van de inburgeraar bepaalt of het accent bij de toetsing ligt op het profiel opvoeding, gezondheid en onderwijs of het profiel werk.

Omdat het vertrekpunt van het nieuwe stelsel de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige is, gaat het kabinet uit van het principe dat inburgeringsplichtigen zelf hun cursus inkopen. Ook dragen inburgeringsplichtigen zelf de kosten van de te volgen cursus. Het cursusaanbod ter voorbereiding op het examen wordt vrijgegeven, zodat er een markt van aanbieders kan ontstaan.

Wanneer aan de inburgeringsplicht is voldaan, worden de gemaakte kosten tot een maximum bedrag vergoed. In het stelsel wordt verondersteld dat degenen die de inburgeringsplicht krijgt opgelegd, in staat zijn om de cursuskosten te bekostigen. Voor inburgeringsplichtigen die onvoldoende draagkrachtig zijn wordt een kredietfaciliteit ingericht. Het toekennen en innen van leningen en vergoedingen zal door de Informatie Beheergroep worden uitgevoerd. De overheid reguleert een staatsexamen. De Informatie Beheergroep zal een rol spelen bij het afnemen van het centrale deel van het inburgeringsexamen. Daarnaast wordt een systeem van certificering opgezet van cursusaanbieders en worden de instellingen die praktijkexamens mogen afnemen op kwaliteit getoetst.

Wet Inburgering een feit

Op 30 juni 2006 bood premier Balkenende na een kabinetscrisis over het functioneren van minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie het ontslag aan van het kabinet, waardoor het kabinet demissionair werd. Vervolgens werd er een formatie poging ondernomen die leidde tot de formatie van het kabinet Balkenende III, die zich op 7 juli 2006 presenteerde.

Op deze dag heeft de Tweede Kamer eveneens ingestemd met de inwerkingtreding van het, naar aanleiding van nota's van wijzigingen en aangenomen amendementen, gewijzigde wetsvoorstel inburgering.

In de gewijzigde wet is onder meer de inburgeringsplicht voor genaturaliseerde Nederlanders weggelaten. Maar er is door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur nog wel de mogelijkheid om tijdelijke regels op te stellen die bepaalde groepen genaturaliseerde oudkomers alsnog tot inburgering kunnen verplichten. Daarna was men nog in afwachting van het advies van de Raad van State over het al dan niet kunnen opleggen van de inburgeringsplicht aan bepaalde groepen genaturaliseerde Nederlanders.

Op 3 augustus 2006 bracht de Raad van State advies uit over dit punt. Het is juridisch niet mogelijk gebleken, om genaturaliseerde oudkomers een inburgeringsplicht op te leggen, omdat de Grondwet discriminatie op basis van afkomst verbiedt en dus de wet gelijk moet zijn voor alle Nederlandse burgers. Dit betekent dat slechts de groep niet-genaturaliseerde oudkomers kan worden opgeroepen voor een intakegesprek door de gemeente, waarin wordt vastgesteld of er al dan niet sprake is van een inburgeringsplicht. Het gaat om een groep van circa 250.000 mensen in plaats van om de oorspronkelijke 500.000 allochtonen van de eerste generatie die men aanvankelijk wilde laten inburgeren.

Op 25 augustus 2006 stuurde de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een brief naar de Tweede Kamer over het advies van de Raad van State. Verder werd er een verzoek naar de Eerste Kamer verzonden, waarin de behandeling van het gewijzigde wetsvoorstel kon worden voortgezet. Na de goedkeuring van de wet in de eerste kamer op 29 november, is de wet op 1 januari 2007 in werking getreden.

Dit betekent dat gemeenten vanaf die datum met de uitvoering van de Wet Inburgering dienen te starten. Voor gemeenten die op 1 januari 2007 de voorbereidingen nog niet helemaal hadden afgerond, is er echter ruimte om gefaseerd met de wet te starten. Zij hebben nog tot 1 april 2007 om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen.

4.2 Beleidsvisie op inburgering van de nationale overheid

In deze paragraaf wordt een poging gedaan om de beleidsvisie van de nationale overheid met betrekking tot het beleidsveld inburgering en meer specifiek de Wet Inburgering zo goed mogelijk te reconstrueren. Zoals we in paragraaf 3.1 zagen onderscheiden Grin en Hoppe hiertoe de volgende niveaus: typen oplossingen, probleemdefinities, achtergrond theorieën en diepere voorkeuren. Deze vier niveaus samen noemen Grin en Hoppe de handelingstheorie

van een actor. De handelingstheorie van een actor heeft betrekking op de bestaande situatie, de gewenste situatie en op de maatstaven die men hanteert en bepaalt de blik waarmee een actor naar concrete situaties kijkt.

De handelingstheorie van de nationale overheid met betrekking tot het beleidsveld inburgering, kan vervolgens worden gereconstrueerd door het stellen van vragen die uit de vier niveaus van de handelingstheorie volgen. Zoals, wat is volgens de nationale overheid in de gegeven situatie met betrekking tot het beleidsveld inburgering precies het probleem? Wat ziet de nationale overheid als de best mogelijke strategie om dat probleem op te lossen? Welke denk- en werkwijzen hanteert de nationale overheid ten aanzien inburgeringbeleid? En wat is het zelfbeeld van de nationale overheid en wat zijn de uiteindelijk doelen die zij wil bereiken?

4.2.1 Typen oplossingen volgens de nationale overheid

De nationale overheid is in de vorm van een nieuw inburgeringstelsel gekomen met een bepaalde oplossingsrichting. De Wet Inburgering bestaat uit de volgende instrumenten. Ten eerste wordt er een inburgeringsplicht geïntroduceerd voor zowel niet-genaturaliseerde oud- als nieuwkomers. Door de inburgering een verplichtend karakter te geven en de eigen (financiële) verantwoordelijkheid van de inburgeraar aan te spreken, worden betere resultaten verwacht. De opvatting is dat een vrijblijvende aanpak leidt tot gebrek aan initiatief van inburgeringsplichtigen. Daarom wordt er overgegaan van een inspanningsverplichting naar een resultaatverplichting, wat inhoudt dat het niet langer gaat om slechts deelname aan een cursus, maar om het halen van een bepaald eindresultaat in de vorm van het inburgeringsexamen.

Het inburgeringsexamen is een instrument om te waarborgen dat de kennis van nieuwkomers en oudkomers op het gebied van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving een bepaald peil heeft. Deze kennis kan worden opgedaan door het volgen van een theoretische cursus en oefening in de praktijk. Bij de toetsing is sprake van een centraal deel en een praktijkdeel, waarin de cursist demonstreert te kunnen functioneren in cruciale praktijksituaties.

Aan het praktijkgerichte karakter van de inburgering wordt veel waarde gehecht, aangezien het effect van de inburgering groter is naarmate deelnemers het geleerde in de praktijk ook echt nodig hebben. Daarom is het volgens de nationale overheid dan ook aanbevelenswaardig om inburgering en reïntegratietrajecten met elkaar te combineren. Deze combinatie leidt tot een elkaar versterkend effect. Het aanbieden van gecombineerde

voorzieningen is de verantwoordelijkheid van gemeenten en geschiedt in samenwerking met het UWV en CWI die primair verantwoordelijkheid dragen voor reïntegratie en arbeidsmarktbemiddeling.

Instrumenten die de handhaving van de inburgeringsplicht moet ondersteunen, zijn verblijfsrechtelijke en financiële prikkels, die inburgeringsplichtigen moeten stimuleren aan hun inburgeringsplicht te voldoen. De verblijfsrechtelijke prikkel begint voor de meeste nieuwkomers al in het land van herkomst, met de verplichting tot het halen van het basisexamen. Financiële prikkels zijn er in de vorm van een positieve prikkel, waarbij men na het halen van het examen binnen de gestelde termijn een vergoeding krijgt voor de gemaakte kosten. En een negatieve prikkel, in het geval van een bestuurlijke boete indien niet binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht is voldaan.

Ten slotte is er het instrument van de marktwerking door het vrijgeven van het cursusaanbod en af te stappen van de aanbodgerichte aanpak. Het realiseren van marktwerking voor de inkoop van inburgeringscursussen zal tot stand komen doordat zowel inburgeringsplichtigen als gemeenten cursussen vrij kunnen inkopen op een markt van aanbieders. Nu zijn gemeenten nog verplicht om voor nieuwkomers cursussen in te kopen bij ROC's.

Marktwerking zal door de intrede van concurrentie allereerst leiden tot een beter prijs/kwaliteit verhouding. Door het cursusaanbod beter af te stemmen op de vraag en dus de behoefte van individuele inburgeraar, zal er meer sprake zijn van maatwerk en verwacht het kabinet betere resultaten dan in de huidige situatie. De groep inburgeringsplichtigen is namelijk zeer divers wat vooropleiding, taalervaring, leeftijd ambities en vaardigheden betreft, wat differentiatie en maatwerk nodig maakt.

4.2.2 Probleemdefinities volgens de nationale overheid

Waar zijn de in paragraaf 4.2.1 genoemde instrumenten precies een oplossing voor? Welke problemen op het gebied van het beleidsveld inburgering worden ermee aangepakt? Uit de evaluatie van de WIN bleek dat er een aantal zaken verbetering behoeven.

Het streefniveau van Nederlands als tweede taal bleek zelden te worden gerealiseerd binnen de tijd die er voor een cursus staat. Dat betekent dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalvaardigheid heeft om te kunnen worden doorgeleid naar werk of opleiding.

Ook is er sprake van een hoge uitval van deelnemers op cursussen. Het gaat om tussen de 15-20% van de deelnemers die uitvalt. Dit wordt geweten aan een gebrek aan voldoende

prikkels. Hierdoor is het te gemakkelijk voor een nieuwkomer om zich te onttrekken aan de inburgeringsplicht. Een ander geconstateerd probleem is dat het aanbod van de inburgeringscursussen vaak niet goed aansluit op de vraag en het niveau van de cursist.

Wat betreft de oudkomers verkeert een substantieel deel in een achterstandspositie. Circa 500.000 allochtonen van de eerste generatie, waarvan circa de helft niet genaturaliseerd is en in aanmerking komt voor de inburgeringsplicht, beheersen het Nederlands onvoldoende om met succes mee te doen op verschillende maatschappelijke markten. Dit zou met een inburgeringstraject kunnen worden verbeterd. Vooral onder de groepen werkzoekenden en opvoeders kan winst worden behaald. Het gebrek aan taalbeheersing belet hen om een positie op de arbeidsmarkt te verwerven en een zelfstandig bestaan op te bouwen en hun kinderen optimaal te kunnen ondersteunen bij de opvoeding en school.

Ten slotte acht de nationale overheid de cohesie in de Nederlandse samenleving in het geding. Wanneer bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan en grote delen van de minderheden bevolking niet actief meedoen aan de economie, dan komt de continuïteit van de samenleving in gevaar. Het integratiebeleid in het algemeen, en het inburgeringbeleid in het bijzonder, is nodig om de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking in sociaal, cultureel en economisch opzicht te verminderen.

4.2.3 Achtergrondtheorieën van de nationale overheid

Wat zijn de waardensystemen, wereldbeelden en de ervaringskennis van de nationale overheid betreffende het voeren van inburgeringbeleid? Hoe wil de nationale overheid zijn uiteindelijke voorkeuren bereiken? De integratie van minderheden is een belangrijk speerpunt voor het beleid van de nationale overheid. Bij het ontwikkelen van het nieuwe beleid om de hiervoor genoemde problemen aan te pakken, wil men afstappen van ‘multiculturalisme’ als normatief ideaal, van de vrijblijvendheid van inburgering en van een overheid die minderheden bij de hand neemt.

Hiervoor zijn waarden als gedeeld burgerschap, concrete en controleerbare doelen, verplichting en eigen verantwoordelijkheid voor in de plaats gekomen. Burgerschap houdt in dat iemand in staat is zelfstandig en in vrijheid een bestaan op te bouwen waarbij hij zich houdt aan de normen en waarden zoals deze in Nederland gangbaar zijn. Gedeeld burgerschap betekent dat iedere burger de verantwoordelijkheid heeft om dit voor alle burgers te realiseren en dat de eenheid in de samenleving moet worden gevonden door wat de leden van die samenleving met elkaar gemeen hebben en met elkaar delen.

De nationale overheid wil afstappen van het idee dat minderheden moeten worden gezien als een zorgcategorie die hulpbehoevend is. Daarom wordt in het nieuwe beleid gekozen voor een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden van de nationale overheid, gemeentelijke overheden, het maatschappelijke middenveld en individuele allochtone en autochtone burgers. Voorts ziet de nationale overheid in dat de samenleving maar voor een deel maakbaar is en treedt daarom op verschillende gebieden terug. Burgers maken hun eigen keuzen en hebben hun eigen verantwoordelijkheden.

Om die eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen in de samenleving, is het nodig dat burgers voldoende zijn toegerust. De nationale overheid ziet als kernelementen van toerusting; kennis van de Nederlandse taal, van de Nederlandse normen en waarden en van de belangrijkste maatschappelijke instellingen in Nederland. Daarnaast dient te worden beschikt over vaardigheden die relevant zijn voor deelname aan de arbeidsmarkt. Toerusting kan onder meer geschieden door het volgen van inburgeringprogramma's. In het nieuwe stelsel wordt toerusting een individuele (financiële) investering, waar men later zelf profijt van heeft. De eigen inzet is daarbij van groot belang.

De nationale overheid wil dat de eigen verantwoordelijkheid voorop komt te staan op de gebieden inburgering, onderwijs en arbeidsmarktbeleid. Hierop wordt ingespeeld door de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen een centrale plaats in het inburgeringbeleid te geven. Het accent zal worden verlegd van het aanbieden van regelingen en voorzieningen, naar het stimuleren van eigen initiatieven van burgers.

Een terugtrekende overheid op het gebied van inburgering betekent ook de introductie van marktwerking. Door het vrijgeven van het cursusaanbod kan er een markt van aanbieders ontstaan, waardoor de keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen en gemeenten wordt vergroot. Gemeenten, maatschappelijke instellingen en organisaties zullen worden aangesproken als partners in de uitvoering van het nationale inburgeringbeleid (Minister voor vreemdelingenzaken en integratie, 2003:9).

In het nieuwe stelsel worden burgers als individu aanspreekbaar geacht op de vorderingen van hun eigen inburgering en treedt de overheid op als handhaver. Nieuwkomers zoals gezinsvormers en gezinsherenigers zullen al voor aankomst in Nederland aantoonbaar moeten beschikken over een basisniveau aan taalvaardigheid. Beheersing van de Nederlandse taal en de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan de Nederlandse samenleving zullen moeten worden gedemonstreerd in een inburgeringsexamen. Inburgering is

niet langer een vrijblijvend verschijnsel. Het nieuwe inburgeringstelsel zal resultaatgericht en verplichtend van aard zijn. Er worden daadwerkelijk eisen aan mensen gesteld.

4.2.4 Diepere voorkeuren van de nationale overheid

Hoe ziet de nationale overheid haar rol in de samenleving en wat is de gewenste inrichting van de samenleving? Welke uiteindelijke doelen wil zij bereiken? Zoals gezegd ziet de nationale overheid het integratiebeleid als een belangrijke overheidstaak. De nationale overheid stelt zichzelf ten doel een actief integratiebeleid te voeren, zodat de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking in sociaal, cultureel en economisch opzicht kan worden verminderd en de cohesie in de samenleving kan worden versterkt.

Figuur 4.1: 'Passage uit het regeerakkoord Balkenende II, 2004'

'Aan het oplossen van de problemen van de Nederlandse samenleving zal iedereen naar vermogen en draagkracht moeten bijdragen. Om dit te realiseren moet iedereen meedoen. Met werk, met vrijwilligersactiviteiten, in het verenigingsleven, op school en in de buurt. Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft te lang gedacht dat door steeds meer regels te maken Nederland er beter voor komt te staan. Dat blijkt echter niet te werken. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen: als ondernemer, als werknemer, als docent, agent, verpleger of opvoeder. En als kiezer.'

De cohesie in een samenleving is in het geding zodra bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan en grote delen van de minderheden bevolking niet actief meedoen aan de economie, omdat dan de continuïteit van de samenleving dan in gevaar komt. Het is de taak van de nationale overheid om de cohesie in de samenleving te versterken.

Cohesie van een samenleving is verwant aan participatie van burgers in die samenleving op verschillende gebieden, waaronder participatie op de arbeidsmarkt. Door in de Nederlandse samenleving te participeren voelen mensen zich meer betrokken bij die samenleving, maar worden mensen ook weerbaarder en zelfredzamer. Meedoen was dan ook onderdeel van het motto van het kabinet Balkenende II: 'meedoen, meer werk, minder regels'.

Meedoen betekent in deze visie dat burgers bereid moet zijn om hun verantwoordelijkheden te nemen en op deze wijze hun zelfredzaamheid te vergroten. Deze visie sluit aan bij de momenteel gehanteerde filosofie van de terugtrekkende overheid.

4.3 Implicaties voor lokale bij inburgeringbeleid betrokken actoren

In paragraaf 4.1 is uiteengezet hoe de situatie van voor de invoering van de Wet Inburgering verandert met de situatie na de invoering, waarom deze omslag plaatsvond en welke rol diverse lokale actoren speelde in de uitvoering van het inburgeringbeleid. In paragraaf 4.2 is de beleidsvisie op inburgering van de nationale overheid in kaart gebracht. In deze paragraaf wordt bekeken wat de beoogde rol is van verschillende lokale actoren in het nieuwe inburgeringstelsel en welke implicaties dat heeft voor de verschillende lokale actoren.

Dit wordt gedaan aan de hand van een drietal thema's die betrekking hebben op de voorbereidingen zoals deze door de nationale overheid worden beoogd met het oog op de invoering van de Wet Inburgering. Deze thema's zijn: gemeentelijke rollen: informeren, handhaven en faciliteren, totstandkoming van een markt van cursusaanbieders, en gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten.

4.3.1 Gemeentelijke rollen: informeren, handhaven en faciliteren

Zoals gezegd verandert de rol van gemeenten sterk op het gebied van inburgering. De hoofdverantwoordelijkheid wordt verlegd van de gemeente naar de individuele inburgeringsplichtige. Gemeenten, en eventuele met de uitvoering van klantmanagement en trajectbegeleiding belaste uitvoeringsinstanties zoals bureaus inburgering en welzijnsinstellingen, verliezen hiermee hun regierol, omdat in de toekomst de inburgeringsplichtige zelf de regie over zijn inburgering voert. Omdat de rollen van klantmanager en trajectbegeleider komen te vervallen, zullen de bureaus inburgering en bij inburgering betrokken welzijnsinstellingen niet langer deel uitmaken van het lokale veld van bij inburgering betrokken organisaties.

In het nieuwe inburgeringstelsel zal de gemeente echter een belangrijke spilfunctie blijven vervullen ten aanzien van inburgering. Gemeenten hebben een spilfunctie ten aanzien van de inburgering van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en inburgeringsplichtigen zonder uitkering en zonder betaalde arbeid. Degenen die zichzelf kunnen redden en geen financiële ondersteuning nodig hebben, komen over het algemeen verder niet bij de gemeente terecht tijdens de inburgering.

Informeren

In het nieuwe stelsel is de regierol van de gemeente vervangen door drie nieuwe rollen, namelijk een informerende, handhavende en faciliterende rol. De informerende rol houdt in

dat gemeenten een informatiepunt inburgering dienen in te richten, waar alle inburgeringsplichtigen terecht kunnen voor informatie met betrekking tot hun inburgering. Onder deze informatie valt bijvoorbeeld een landelijke lijst van gecertificeerde aanbieders, informatie over de eindtermen van de inburgering en informatie over de gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. De wijze waarop het informatiepunt wordt ingericht is aan gemeenten zelf.

Handhaven

De handhavende rol van gemeenten bestaat uit twee delen, namelijk enerzijds de intake en anderzijds de voortgangscntrole en sanctionering. Tijdens de intake wordt beoordeeld of dat de opgeroepen persoon ook daadwerkelijk inburgeringsplichtig is. Voor de intake worden personen opgeroepen die op de datum van inwerkingtreding van de Wet inburgering in Nederland verblijven, en waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij inburgeringsplichtig zijn. Er wordt aan de hand van gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie, het vestigingsregister en diplomagegevens een door de Informatie Beheergroep beheerd Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen gemaakt. Naar aanleiding van deze lijst worden personen opgeroepen. Op het moment van invoering van de wet waren naar schatting ongeveer 250.000 inwoners van Nederland inburgeringsplichtig.

Naast het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen komt er een Informatiesysteem Inburgering. Het Informatiesysteem Inburgering bevat persoonsgegevens die nodig zijn voor een goede uitvoering van de inburgeringstaken van gemeenten. Gedacht kan worden aan gegevens over de uitkomst van de intake, de cursus- en exameninstelling, gegevens die betrekking hebben op de inschrijving voor examens, de oproeping voor examens en de resultaten voor examens.

Tevens kan het bestand gegevens bevatten over handhavingmaatregelen, zoals boetegegevens, gegevens over een gemeentelijk aanbod, zoals de datum van een beschikking over een inburgeringvoorziening en gerelateerde handhavinggegevens. Ten slotte bevat het Informatiesysteem Inburgering gegevens die betrekking hebben op leningen en vergoedingen in het kader van de inburgering van inburgeringsplichtigen. De inburgeraar kan namelijk gebruik maken van financiële faciliteiten zoals een lening, en een vergoeding indien het examen binnen vastgestelde termijn wordt gehaald.

Voor wat betreft de nieuwkomers¹, vindt de intake plaats op het moment van de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie. Deze intake houdt in, dat er wordt vastgesteld of er reeds aan de inburgeringsplicht is voldaan, de persoonsgegevens worden opgenomen en er wordt informatie verstrekt over de inburgeringsplicht en de handhaving ervan. Ook worden er afspraken gemaakt over de voortgangscntrole.

De voortgangscntrole heeft als doel dat de inburgeringsplichtige laat zien dat daadwerkelijk actief wordt gewerkt aan de inburgering. Er zijn twee momenten waarop de inburgeringsplichtige dit moet aantonen. Het eerste moment hiervoor is meldplicht van de inburgeringsplichtige zes maanden nadat de intake heeft plaatsgevonden. Het tweede moment hiervoor wordt door de gemeente bepaald, maar zal in ieder geval binnen de periode waarvoor men nog voor de gemaximeerde vergoeding in aanmerking komt vallen.

Wanneer de meldplicht niet wordt nagekomen, wordt dit gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Ook geldt dat aan nieuwkomers (gezinsvormers en- herenigers) en oudkomers of asielmigranten respectievelijk na 3,5 jaar en vijf jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd, indien het inburgeringsexamen op dat moment om verwijtbare redenen nog niet met succes is afgesloten. Vanaf 21 september 2008 zal het behalen van het inburgeringsexamen een voorwaarde worden voor de verlening van verblijfsvergunningen die een permanent verblijfsrecht opleveren. Men krijgt dus pas dan een permanente verblijfsvergunning, indien het inburgeringsexamen met goed gevolg is afgelegd.

Faciliteren

De gemeente speelt een faciliterende rol ten aanzien van bepaalde groepen inburgeringsplichtigen, door hen tegen een beperkte eigen bijdrage een inburgeringvoorziening, met waar mogelijk een combinatie met reïntegratie, aan te bieden. Dit aanbod behelst een inburgeringvoorziening dat voorbereidt op het inburgeringsexamen. Het geeft recht op het eenmaal deelnemen aan het inburgeringsexamen. De inburgeringcursussen kunnen eventueel worden gecombineerd met reïntegratietrajecten.

Zonder verdere voorzieningen bestaat het risico dat een groot deel van de inburgeringsplichtigen uit deze categorieën niet op eigen initiatief aan de inburgeringsplicht voldoet, of kan voldoen en daarom kan de gemeente een actieve rol spelen ten aanzien van

¹ Categorieën nieuwkomers verplicht tot inburgering in Nederland: Toegelaten asielmigranten, toegelaten reguliere migranten die voor een niet tijdelijk doel naar Nederland zijn gekomen, toegelaten geestelijk bedienaren en hun huwelijkspartners, Nederlanders die voor de eerste keer voor een niet-tijdelijk doel naar Nederland komen en toegelaten reguliere migranten die naar Nederland zijn gekomen voor een tijdelijk doel en hun verblijf voortzetten op grond van een niet-tijdelijk doel.

deze groepen. Het is aan de inburgeringsplichtige het aanbod van de gemeente voor de inburgeringsvoorzieningen al dan niet te aanvaarden.

De gemeente vult deze rol in door bepaalde groepen inburgeringsplichtigen expliciet te wijzen op de plicht die zij hebben en ze vervolgens een inburgeringscursus te laten volgen. De gemeente koopt de benodigde inburgeringscursus in. De inburgeringsplichtige betaalt wel een beperkte eigen bijdrage. Zo wordt voorkomen dat financiële drempels deze groepen oudkomers ervan weerhouden om een inburgeringscursus te volgen.

De gemeente geeft een beschikking af waarin de rechten en plichten zijn vastgelegd. Hierin worden ook de rechten en plichten vastgelegd, zoals de bestuurlijke boete of het terughalen van een deel van de kosten bij niet slagen. Daarmee wordt ook in deze gevallen de inburgeringsplicht gehandhaafd. Voor deze groepen zorgt de gemeente voor de werving, intake, de inkoop van de cursussen en het casemanagement.

Asielmigranten & geestelijk bedienaren

Gemeenten zijn verplicht een inburgeringsvoorziening aan te bieden aan asielmigranten en geestelijk bedienaren. Geestelijk bedienaren zijn inburgeringsplichtig, ook als ze slechts voor een tijdelijk doel in Nederland zijn. Er is een groot maatschappelijk belang gediend met hun inburgering. Daarom is de gemeente verplicht deze categorie inburgeringsplichtigen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Het gemeentelijke aanbod moet zijn toegesneden op het beroep dat zij uitoefenen.

Uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen & oudkomers zonder inkomen

Gemeenten kunnen een inburgeringsvoorziening aanbieden aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en oudkomers zonder inkomen. De eerste groep bestaat uit specifieke groepen uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen. Het gaat om uitkeringsgerechtigden met bijvoorbeeld een WWB, WW, WAO of WIA uitkering met een reïntegratie- en inburgeringsplicht die de gemeente veelal een gecombineerd traject kan aanbieden van reïntegratie en inburgering.

Het idee achter het faciliteren van groepen uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen is dat inburgering en reïntegratie elkaar kunnen versterken. Inburgering gaat sneller als de taal wordt toegepast in een werksituatie en andersom is reïntegratie op de arbeidsmarkt gemakkelijker als je de taal beheerst. Dit bevordert de participatie in de samenleving en het vinden van een baan (Contourennota 'Herziening inburgeringstelsel, 2004:16).

Voor de groep niet-genaturaliseerde oudkomers zonder inkomen uit betaalde arbeid of een uitkering staat ook een gemeentelijk aanbod open. Het aanbod aan deze groep richt zich voornamelijk op allochtone vrouwen in een achterstandssituatie. Gemeenten kunnen met hun aanbod de emancipatie van deze vrouwen bevorderen. Aangezien veel van deze vrouwen zijn belast met opvoedtaken, worden de mogelijkheden uitgebreid om in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang.

Financiering

Om een faciliterende rol te kunnen vervullen, zullen gemeenten een bijdrage van het Rijk ontvangen. In het nieuwe inburgeringstelsel bestaat de bijdrage aan gemeenten uit twee onderdelen. Ten eerste krijgen gemeenten een bijdrage per persoon voor wie de gemeente een actieve handhavingplicht heeft, maar voor wie de gemeente geen rol speelt bij de inkoop van het traject. Daarnaast krijgen gemeenten een bijdrage die mede afhankelijk is van de prestaties van de inburgeringsplichtige in die gevallen waarin de gemeente een faciliterende rol speelt bij de inkoop (Contourennota 'Herziening van het inburgeringstelsel', 2004:17).

Het eerste onderdeel van de bijdrage is bedoeld om de hierna genoemde kosten te dekken. Het oproepen voor een intake, het beoordelen van de inburgeringsplichtigheid, het maken van een beschikking, de voortgangscontrole, handhaving, administratie en het onderhouden van informatie-uitwisseling met andere betrokkenen zoals het CWI, UWV en examen- en onderwijsinstellingen.

Het tweede deel van de bijdrage is afhankelijk van de inspanning van de inburgeringsplichtige. De bijdrage wordt verstrekt in die gevallen waarin de gemeente daadwerkelijk een faciliterende rol speelde en een cursus heeft inkocht. Daarnaast moet iemand de verschillende onderdelen van het traject hebben doorlopen en hebben deelgenomen aan het examen. De bijdrage is bedoeld om de kosten te dekken van activiteiten zoals het vaststellen van het beginniveau, het afsluiten van een overeenkomst met een inburgeringsplichtige, de inkoop van inburgeringstrajecten, case management en monitoring, registratie en administratie en het uitvoeren van sanctiebeleid. Na elke fase in het proces wordt een deel van de bijdrage uitgekeerd.

Gemeenten zijn nu nog verplicht inburgeringgelden voor nieuwkomers bij het ROC te besteden. Straks zullen zij de cursussen inkopen op een vrije markt van cursusaanbieders. Daarbij moeten zij de Europese aanbestedingrichtlijnen in acht nemen, zoals dat bij het inkopen van oudkomerstrajecten al het geval was. Dit houdt in dat er sprake moet zijn van

openbaarheid, doorzichtigheid en non-discriminatie. Elk bedrijf moet op de hoogte kunnen zijn van de te vergeven opdrachten. De procedures en regels moeten vooraf duidelijk zijn. En er moeten objectieve selectiecriteria worden toegepast.

4.3.2 Totstandkoming van een markt van cursusaanbieders

Het cursusaanbod zal in het nieuwe stelsel worden vrijgegeven. Hiervan wordt verwacht dat het aanbod beter zal aansluiten op de behoeften van inburgeraars en dat er beter maatwerk zal worden geleverd. Het realiseren van marktwerking voor de inkoop van inburgeringcursussen zal tot stand komen doordat zowel inburgeringsplichtigen, als gemeenten inburgeringcursussen vrij kunnen inkopen op een markt van aanbieders. In het huidige stelsel zijn gemeenten slechts verplicht inburgeringcursussen voor nieuwkomers in te kopen bij ROC's, maar bestaat er voor oudkomertrajecten al wel een vrije markt van aanbieders.

In het nieuwe stelsel zal deze gedwongen winkelnering ook voor nieuwkomertrajecten worden opgeheven. Gemeenten zullen dan ook bij andere onderwijsinstellingen dan de ROC's cursussen kunnen inkopen. Voorts zal in het nieuwe inburgeringstelsel de keuzevrijheid van inburgeringsplichtigen worden vergroot bij de inkoop van inburgeringcursussen. En wordt verwacht dat door de marktwerking een betere prijs/kwaliteit verhouding zal worden gerealiseerd. Door de concurrentie zullen de prijzen van cursussen immers dalen. Inburgeringsplichtigen bepalen zelf bij wie en voor welke prijs een opleiding wordt gevolgd, aangezien de inburgeringsplichtige ook zelf de cursus betaalt.

Keurmerk

Om de consument op de markt van inburgeringcursussen te beschermen, is er een 'Keurmerk Inburgering' in het leven geroepen. Een inburgeringsplichtige die een traject inkoopt bij een instelling die over het keurmerk beschikt, kan er van op aan dat de instellingen aan een lijst van eisen voldoet. Deze eisen hebben betrekking op de doorlooptijd van de cursus, eindresultaten, slagingspercentages, bekwaamheid van de begeleiders, klachten reglement en tevredenheid van cursisten.

Het ontwikkelen van een passend aanbod is echter primair de taak van aanbieders van inburgeringstrajecten. De opzet en inrichting van de examens, waarbij sterk de nadruk ligt op praktijksituaties, vormen hierbij een belangrijk aanknopingspunt. De cursusinstelling bekijkt samen met de cursist bij aanvang naar de volgende zaken. Wat is het startniveau van de inburgeringsplichtige op de verschillende onderdelen? Welk profiel is van toepassing op het toekomstperspectief van de cursist.? Welk type cursusprogramma is geschikt is? Hoeveel tijd

is er nodig om het eindniveau A2 (A1 voor het onderdeel schriftelijke vaardigheden voor oudkomers) op de verschillende onderdelen te behalen? De cursusinstelling geeft er op deze wijze blijk van maatwerk te leveren, zoals de wetgever dat beoogt.

Wat het startniveau is van de inburgeringsplichtige op de verschillende onderdelen. Welk profiel van toepassing is op het toekomstperspectief van de cursist. Welk type cursusprogramma geschikt is. Hoeveel tijd er nodig is om het eindniveau A2 (A1 voor het onderdeel schriftelijke vaardigheden voor oudkomers) op de verschillende onderdelen te behalen. De cursusinstelling geeft er op deze wijze blijk van maatwerk te leveren, zoals de wetgever dat beoogt.

Inburgeringsexamen

Cursusinstellingen dienen inburgeringsplichtigen op een goede wijze voor te bereiden op het inburgeringsexamen, dat bestaat uit een praktijkdeel en een centraal deel. De Informatie Beheergroep is belast met de uitvoering van de inburgeringsexamens. Het centrale deel van het examen wordt uitsluitend door de Informatie Beheergroep afgenomen. Verspreid over het land zullen diverse examenlocaties worden ingericht. Het praktijkexamen kan zowel door de Informatie Beheergroep, als door aangewezen exameninstellingen worden afgenomen. De exameninstelling moet aan een aantal voorwaarden voldoen wil hij in aanmerking komen voor een ‘aanwijzing’ door de Informatie Beheergroep.

Het praktijkdeel bestaat uit het opbouwen van een portfolio en/ of het doen van een assessment waarin de inburgeraar laat zien zich te kunnen redden in cruciale praktijk situaties. Het portfolio is een verzameling bewijzen waaruit blijkt, dat de inburgeringsplichtige in de zogeheten cruciale praktijk situaties in het Nederlands heeft gefunctioneerd. Het assessment omvat praktijktoetsen waarbij de inburgeringsplichtigen laat zien dat hij bepaalde taalhandelingen kan uitvoeren. Het accent bij de toetsing ligt op het profiel opvoeding, gezondheid en onderwijs of het profiel werk.

Het centrale deel bestaat uit een aantal computertoetsen. In de Digitale Praktijktoets zijn lezen, schrijven, spreken en luisteren geïntegreerd. De Toets Gesproken Nederlands toetst of kandidaten Nederlands kunnen verstaan en verstaanbaar Nederlands kunnen spreken. Het examen Kennis van de Nederlandse Samenleving bestaat uit kennisvragen over de kennisdomeinen; werk en inkomen, omgangsvormen waarden en normen, wonen, gezondheid en gezondheidszorg, geschiedenis en geografie, instanties, staatsinrichting en de rechtsstaat, onderwijs en opvoeding.

Bij het inburgeringsexamen ligt sterk de nadruk op de praktijkgerichtheid. Dit komt voort uit het inzicht dat het rendement van het onderwijs sterk toeneemt, als de taalactiviteiten gerelateerd zijn aan de praktijk. Het cursusaanbod zou hier ook op aan moeten sluiten. Naast oefenen in de klas, zou een deel in buitenschoolse situaties moeten plaatsvinden. Dus naast oefening in opleidingsverband, moet er ook ruimte zijn voor oefenen op de werkvloer, in de wijk, bij instellingen zoals het CWI, de politie of bij bedrijven.

4.3.3 Gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten

Aangezien inburgering sneller gaat als de taal wordt toegepast in een praktijksituatie en andersom reïntegratie op de arbeidsmarkt gemakkelijker gaat als het Nederlands goed wordt beheerst, is het belangrijk om inburgering en reïntegratie met elkaar te combineren. Zoals gezegd kunnen gemeenten een gecombineerd traject van inburgering en reïntegratie aanbieden aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen. Dit geldt in ieder geval voor inburgeringsplichtigen met een WWB uitkering.

Opdracht om samenwerking te zoeken

In het geval van uitkeringsgerechtigden met een WW, WAO of WIA uitkering met een reïntegratie- en inburgeringsplicht, hebben gemeenten de opdracht samenwerking te zoeken met het UWV, voor het aanbieden van een gecombineerd traject. Het UWV is immers verantwoordelijk voor de reïntegratie van deze groepen uitkeringsgerechtigden. Het CWI zou hierbij als arbeidsmarktdeskundige een ondersteunende rol kunnen vervullen op het gebied arbeidsmarkt gerelateerde scholing en begeleiding. De boodschap van de nationale overheid is om een samenwerking tot stand te brengen tussen de gemeente, het UWV en het CWI, voor zover er overlap is in doelgroepen met betrekking tot de inburgering- en arbeidsplicht.

De gemeente is echter in eerste instantie verantwoordelijk voor het aanbieden van gecombineerde inburgeringvoorzieningen. Het Rijk verstrekt gemeenten middelen om deze verantwoordelijkheid ook uit te kunnen voeren en rekent de gemeente af op behaalde resultaten. Dit wil niet zeggen dat gemeenten ook feitelijk deze gecombineerde trajecten dienen aan te bieden.

Gemeenten kunnen samenwerken met het UWV en het CWI om te komen tot gecombineerde trajecten en de uitvoering ervan. Reïntegratie en oriëntatie op de arbeidsmarkt zijn immers zaken die primair het UWV en CWI aangaan. In het nieuwe stelsel is het de bedoeling dat zodra een van de partijen opmerkt dat het mogelijk is om uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een gecombineerd traject aan te bieden, er contact wordt opgenomen

met elkaar. Vervolgens wordt besloten of er een aanbod wordt gedaan, hoe het aanbod eruit gaat zien, wanneer het aanbod gedaan wordt, wie het aanbod feitelijk gaat aanbieden en hoe de uitvoering gerealiseerd wordt.

Onderling tot afspraken komen

De wijze waarop een samenwerking tussen de actoren wordt vormgegeven is aan de betrokken instanties zelf. Wel wordt benadrukt dat het gewenst is om van te voren over de wijze van samenwerking afspraken te maken. Vanuit de Wet Inburgering moeten er in ieder geval afspraken worden gemaakt over de wijze van bestandsanalyse en gegevensuitwisseling. Zo kunnen kandidaten worden opgespoord die zowel in aanmerking komen voor een reïntegratietraject als aan een inburgeringsplicht moeten voldoen. Daarnaast moeten afspraken gemaakt worden over de vormgeving van een gezamenlijke intake en de wijze waarop de voorziening wordt aangeboden. Ten slotte moet er overeenstemming bestaan over de wijze waarop de inkoop van gecombineerde voorzieningen plaatsvindt.

Onderlinge afspraken moeten leiden tot een efficiëntere en effectievere uitvoering van de wet, omdat werkprocessen beter op elkaar zullen worden afgestemd en overlap in activiteiten zal worden voorkomen. Er wordt op gewezen dat het maken van werkafspraken echter geen wijziging aanbrengen in de formele verantwoordelijkheid voor de reïntegratieverantwoordelijkheid van het UWV en de handhaving van de inburgeringsplicht door de gemeente. Wanneer een combinatie traject tot onoverkomelijke problemen leidt is de stelregel dat reïntegratie voorgeht op inburgering.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk werd beschreven hoe door een omslag in het denken van de nationale overheid over integratie- en inburgeringsbeleid de Wet Inburgering tot stand kwam en wat de verschillen zijn tussen het nieuwe inburgeringsstelsel ten opzichte van het voormalige inburgeringsstelsel. Ook werd een beschrijving gegeven van de beleidsvisie op inburgering van de nationale overheid op basis waarvan de Wet Inburgering is ontwikkeld. Deze beleidsvisie zal in hoofdstuk 6 als basis worden gebruikt om de beleidsvisies van lokale bij inburgering betrokken actoren mee te vergelijken.

Ten slotte werd aan de hand van drie thema's aangegeven welke voorbereidingen de nationale overheid in het kader van de invoering van de Wet Inburgering verwacht van lokale bij inburgering betrokken actoren. In hoofdstuk 5 zal worden bekeken in

hoeverre de feitelijke voorbereidingen van deze lokale actoren overeenkomen met wat door de nationale overheid werd beoogd.

5. Consistentie beoogde en werkelijke voorbereidingen

In dit hoofdstuk worden de derde en vierde onderzoeksvraag beantwoord, te weten: ‘Welke voorbereidingen worden door lokale bij inburgering betrokken actoren verricht in het kader van de invoering van de Wet Inburgering?’ En: ‘In hoeverre zijn de voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren consistent met de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen?’ Hiermee wordt de afhankelijke variabele binnen dit onderzoek, namelijk de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen door lokale actoren die zich bewegen op het beleidsveld inburgering in het kader van de Wet Inburgering, beschreven.

Uit de vergelijking van de beleidstheorie en de beleidswerkelijkheid zal blijken of er discrepanties zijn waar te nemen tussen de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen op de wet en de daadwerkelijk waarneembare verschuivingen en voorbereidingen op lokaal niveau naar aanleiding van het nieuwe inburgeringstelsel. Hieruit zal blijken of dat de in hoofdstuk vier geschetste mal in de vorm van de nieuwe Wet inburgering past op de werkelijk waargenomen situatie op lokaal niveau. Door dit alles in kaart te brengen kunnen mogelijke knelpunten worden geïdentificeerd.

5.1 Casusbeschrijvingen van de gemeenten Deventer en Hengelo

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen werd empirisch onderzoek verricht in de gemeenten Deventer en Hengelo. De verzamelde gegevens ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag zijn verkregen door middel van documentenonderzoek aan de hand van onder andere gemeentelijke beleidsstukken. Daarnaast zijn er halfgestructureerde interviews met functionarissen van diverse lokale actoren die zich bewegen op het beleidsveld inburgering uitgevoerd. Verder werden tijdens het interview vragen gesteld over de consequenties van de invoering van de Wet Inburgering voor de hulpbronnen van de organisatie. En werden vragen gesteld over de beleidsvisie van hun organisatie met betrekking tot het beleidsveld inburgering.

De vierde onderzoeksvraag wordt beantwoord door het combineren van de uitkomsten van onderzoeksvraag twee en drie en te analyseren in hoeverre de feitelijke situatie overeenkomt met wat beoogd wordt door de nationale overheid. Daartoe zullen de verzamelde

data worden vergeleken met de beleidsvisie van de nationale overheid met betrekking tot de invoering van de nieuwe wet.

Na het verkrijgen van deze data zal worden geanalyseerd in hoeverre er sprake is van discrepanties tussen de beleidsvisies van de nationale overheid en de lokale actoren en wat de consequenties zijn voor de hulpbronnen van lokale actoren. Dit zal inzicht geven in de gedragsintenties van de verschillende actoren ten aanzien van de Wet Inburgering. Vervolgens wordt bekeken in hoeverre de aard van de voorbereidingen door lokale actoren op beleidsveld inburgering samenvallen met de gedragsintenties van deze actoren.

In de tabellen 5.1, 5.2, 5.3 staat aangegeven met welke actoren in er precies contact is geweest, en met hoeveel personen er een interview of gesprek is geweest.

Tabel 5.1: 'Interviews in Deventer'

Organisatie	Interviews
Alexander Calder arbeidsintegratie	1
Gemeente	2
ROC Aventus	2
Sallcon werktalent	1
Vluchtelingenwerk Deventer	2

Tabel 5.2: 'Interviews in Hengelo'

Organisatie	Interviews
Carint	1
CWI	1
Gemeente	2
Hudson	2
ROC van Twente	1
Scala welzijnswerk	1
Serin mens en werk	2
UWV	1

Tabel 5.3: 'Telefonische gesprekken'

Organisatie	Gesprekken
Alexander Calder arbeidsintegratie landelijk	1
Capabel Onderwijs Groep landelijk	1
CWI Deventer	1
CWI landelijk	1
Hudson landelijk	1
UWV Deventer	1
UWV landelijk	1

Met het CWI en UWV in Deventer heeft in plaats van een interview een telefonisch gesprek plaatsgevonden, omdat een interview niet mogelijk was. Er is contact opgenomen met de landelijke afdelingen van het CWI, UWV en reïntegratiebedrijven voor een telefonisch gesprek omdat bepaald beleid en beleidsvisies landelijk worden vastgesteld. In deze gesprekken is aanvullende informatie verschaft die tijdens de interviews op lokaal niveau (nog) niet precies bekend was of niet boven water kwam.

Alvorens op basis van de verzamelde gegevens in Deventer en Hengelo wat te zeggen over de centrale onderzoeksvariabelen per thema zullen eerst de casus Deventer en Hengelo wat betreft inburgering uiteen worden gezet. Door in te gaan op de specifieke eigenschappen van de casus Deventer en Hengelo, wordt duidelijk in hoeverre deze specifieke eigenschappen van invloed zijn op de algemene conclusies met betrekking tot de onderzochte variabelen in dit onderzoek.

5.1.1 Casusbeschrijving Deventer

In de gemeente Deventer waren in de oude situatie de volgende actoren actief op het beleidsveld inburgering. De gemeente voerde de regie over inburgering in de stad door beleid te voeren, cursussen in te kopen en het klantmanagement van oudkomers te verzorgen. Bureau inburgering van Vluchtelingenwerk Deventer voerde het klantmanagement, de trajectbegeleiding en de maatschappelijke begeleiding voor nieuwkomers uit voor de gemeente. Zodra bureau inburgering bericht ontving van de gemeente Deventer dat een persoon zich als nieuwkomer had ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie, werd deze persoon door bureau inburgering opgeroepen en van begin tot het einde van de inburgeringperiode begeleid.

ROC Aventus verzorgde de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en enkele groepen oudkomers. Voorts waren de reïntegratiebedrijven Sallcon werktalent en Alexander Calder arbeidsintegratie actief. Alexander Calder arbeidsreïntegratie verzorgde in de oude situatie samen met het ROC gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten voor oudkomers met een WWB-uitkering. Sallcon werktalent is in 2006 gestart met een pilotproject voor een groep oudkomers vrouwen met als doel sociale activering.

Het CWI deed de werkintake bij aanvang van het traject en een kwalificerende intake bij de afronding daarvan. Het UWV, dat in het nieuwe stelsel een rol toebedeelt heeft gekregen in de samenwerking met gemeente en CWI bij het aanbieden van gecombineerde

inburgering- en reïntegratietrajecten, maakte in Deventer in het oude inburgeringstelsel nog geen deel uit van het lokale beleidsveld inburgering.

In het nieuwe inburgeringstelsel zal de Sector Sociale Voorzieningen van de gemeente de drie nieuwe functies die de wet voorschrijft gaan uitvoeren. De gemeente neemt het klantmanagement voor nieuwkomers, dat totnogtoe werd uitgevoerd door het bureau inburgering van Vluchtelingenwerk Deventer, zelf op zich. Dat betekent dat bureau inburgering per 1 januari 2007, de ingangdatum van de nieuwe wet, ophoudt te bestaan en niet langer deel uitmaakt van het beleidsveld inburgering in de gemeente Deventer.

Vanaf april 2007 wordt gestart met het gefaseerd oproepen van inburgeringsplichtigen. Op basis van het aantal deelnemers in de voorgaande jaren is de volgende prognose opgesteld voor het aantal inburgeringsplichtigen dat in aanmerking komt voor een inburgeringvoorziening vanuit de gemeente in het kader van de faciliterende functie (zie tabel 5.4) (Gemeente Deventer, 2006:8). De gemeente zal door middel van openbare aanbesteding de benodigde trajecten voor de verschillende prioritaire groepen gaan inkopen. In 2007 zal de aanbesteding van de inburgeringvoorzieningen van februari tot juli plaatshebben. Er zijn geen officiële prognoses bekend van het aantal inburgeringsplichtigen dat de komende jaren particulier zal moeten inburgeren.

Wat wel bekend is, is dat er in 2006 60 nieuwkomers zijn ingeburgerd, waarvan er 15 asielgerechtigd waren. In het geval van een vergelijkbaar aantal nieuwkomers in 2007 zouden er 45 nieuwkomers jaarlijks particulier moeten inburgeren. De trend van de afgelopen jaren is echter dat de instroom van nieuwkomers afneemt. Wanneer deze trend de komende jaren doorzet, betekent dat ook een afname van het aantal inburgeringsplichtigen dat particulier zal moeten inburgeren.

Tabel 5.4: 'Prognose gemeentelijk trajectaanbod naar prioritaire groep per jaar in Deventer'

Trajectaanbod	Jaar		
	2007	2008	2009
<i>Asielgerechtigden</i>	20	15	15
<i>Geestelijk bedienaren</i>	2	2	2
<i>Uitkeringsgerechtigden</i>	45	40	35
<i>Oudkomers zonder eigen inkomsten</i>	90	90	90
<i>Totaal</i>	157	147	142

Aangezien het ROC Aventus in het nieuwe stelsel niet langer een monopolie heeft op het aanbieden van inburgeringcursussen voor nieuwkomers in Deventer, zal zij te maken krijgen met concurrentie op de nieuw ontstane inburgeringmarkt voor particuliere inburgeraars. Om een goede concurrentiepositie te bewerkstelligen proberen zij de markt te bewerken met de campagne 'Inburgeren doe je bij een ROC'. Daarnaast proberen zij hun kostprijs omlaag te brengen en het Keurmerk Inburgering te verkrijgen.

In de periode dat dit onderzoek werd uitgevoerd zijn er echter nog geen concurrenten op de markt van particuliere inburgeraars naar voren gekomen. De reïntegratiebedrijven Sallcon werktalent en Alexander Calder arbeidsintegratie bewegen zich weliswaar ook op de inburgeringmarkt, maar zij reageren slechts op aanbestedingen van de gemeente en richten zich niet op de nieuw ontstane markt van particuliere inburgeraars. Aangezien de meeste nieuwkomers, behalve asielgerechtigden, particulier inburgeren en de meeste oudkomers een aanbod van de gemeente krijgen, zijn er vooralsnog weinig veranderingen zichtbaar ten opzichte van de oude situatie waarin er sprake was van gedwongen winkelnering.

ROC Aventus en Alexander Calder arbeidsintegratie zullen in de toekomst in plaats van partners wellicht concurrenten van elkaar worden wat betreft het krijgen van opdrachten vanuit de gemeente. Hebben ROC Aventus en Alexander Calder arbeidsintegratie totnogtoe samen geoffreerd, nu behoort een samenwerking met een andere partner ook tot de mogelijkheden. Bij een toekomstige aanbesteding wordt gedacht aan een samenwerking met het eveneens van de Calder Holding deeltmakende Capabel Onderwijs Groep. Capabel Onderwijs Groep zou het educatieve deel zou kunnen aanbieden. Alexander Calder arbeidsintegratie zich bezig zou houden met het cruciale praktijksituaties deel, waarin wordt voorbereid op het assessment en het portfolio wordt opgebouwd. ROC Aventus en Sallcon werktalent zijn ondertussen de mogelijkheden voor een onderlinge samenwerking aan het onderzoeken.

Bij het CWI Deventer is pas laat bekend gemaakt dat het in het nieuwe stelsel niet langer de oude taken zal vervullen. Zij zijn in de veronderstelling dat inburgering niet langer een verantwoordelijkheid is voor het CWI. Over samenwerking tussen gemeente, UWV en het CWI bij het opzetten van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten is bij het CWI Deventer niets bekend. De gemeente heeft hier met het CWI-kantoor in Deventer nog geen contact opgenomen.

Het UWV-kantoor in Deventer houdt zich niet bezig met een eventuele samenwerking met de gemeente en het CWI ten behoeve van het opzetten van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten. Daarover is bij het UWV Deventer weinig bekend. Er is wel

samenwerking op andere gebieden, maar niet op dit vlak. Zolang de gemeente Deventer geen contact zoekt hierover houdt het UWV Deventer zich er ook niet mee bezig.

In de Kader nota Invoering Wet Inburgering (2006:7) wordt door de gemeente weliswaar gerept over samenloop van inburgering en reïntegratie, maar dit heeft betrekking op mensen die een WWB-uitkering vanuit de gemeente ontvangen. Er wordt niet gesproken over een samenwerking tussen de gemeente, UWV en CWI met betrekking tot het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten van inburgeringsplichtige met een uitkering uit een werknemersverzekering. Kennelijk moet de gemeente zich nog beraden over hoe zij uitvoering zullen geven aan deze wettelijk voorgeschreven taak.

5.1.2 Casusbeschrijving Hengelo

In de gemeente Hengelo speelde in de oude situatie de volgende actoren een rol op het beleidsveld inburgering. Naast de gemeente die in de stad de regierol voerde over inburgering, waren er twee uitvoeringsinstanties belast met de uitvoering van het klantmanagement en de trajectbegeleiding van nieuwkomers. Dit waren Scala welzijnswerk dat fungeerde als bureau inburgering, en Carint die belast was met de maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers.

Op het moment dat een nieuwkomer zich meldde bij afdeling burgerzaken, werd hij doorgestuurd naar het bureau Inburgering van Scala welzijnswerk. Zij verrichtten een inburgeringonderzoek waarin de trajectkeuze werd bepaald op basis van advies van het ROC van Twente en de werkintake van het CWI. Vervolgens werd de inburgering in gang gezet. De inburgeraar volgde het inburgeringtraject bij het ROC van Twente en werd begeleid door Scala welzijnswerk en Carint. Aan het eind van de rit werd door het CWI ten slotte nog een kwalificerende intake gedaan. Het UWV speelde in de oude situatie nog geen rol in het beleidsveld inburgering in de gemeente Hengelo.

Voorts werden vanuit de gemeente enkele trajecten voor oudkomers ingekocht. Bij de afgelopen aanbestedingen voor deze oudkomerstrajecten heeft niet het ROC maar het reïntegratiebedrijf Hudson de opdrachten van de gemeente Hengelo gegund gekregen. De trajecten richtten zich op zowel taaltraining als het opdoen van werkervaring of maatschappelijke participatie. Een ander reïntegratiebedrijf in Hengelo dat zich bezighield met inburgeringstrajecten voor oudkomers was Serin mens en werk. Serin mens en werk was tot nu toe actief in verschillende gemeenten in Nederland, maar nog niet in Hengelo.

In de nieuwe situatie zal de gemeente Hengelo de drie nieuwe functies die de wet voorschrijft vervullen. Wat betreft de informatiefunctie wil de gemeente naast het geven van informatie

aan het loket ook gebruik maken van een actieve benadering van particuliere inburgeringsplichtigen, de zogenaamde zelfregelaars, in de stad. Hiermee gaat de gemeente Hengelo verder dan de eisen die wet aan de informatiefunctie stelt. De gemeente Hengelo stelt dat een aantal inburgeraars wel wil starten met inburgeren maar niet weten hoe zij dit aan moeten pakken. Hen wilde gemeente van dienst zijn met informatie en advies.

Hiertoe heeft de gemeente Scala welzijnswerk en Carint gevraagd een gezamenlijk informatie- en adviesteam op te zetten. Vanuit de gemeente is de opdracht om inburgering onder de aandacht te brengen van een brede groep. Daarnaast wil de gemeente dat zij op verzoek van inburgeringsplichtigen op maat informeren en adviseren. Het plan is om tweemaal per jaar een beurs te organiseren waarop inburgeraars en aanbieders met elkaar in contact worden gebracht. De oude rollen van Scala welzijnswerk en Carint van klantmanager, trajectbegeleider en maatschappelijke begeleider komen hiermee te vervallen.

De gemeente Hengelo heeft in het kader van de faciliterende functie van de gemeente een prognose opgesteld (zie figuur 5.5) voor het aantal inburgeringsplichtigen dat in aanmerking komt voor een inburgeringvoorziening vanuit de gemeente (Gemeente Hengelo, 2006:10). Deze inburgeringvoorzieningen zullen jaarlijks door de gemeente Hengelo door middel van openbare aanbesteding worden ingekocht. Daarnaast verwacht de gemeente dat er jaarlijks nog ongeveer 40 inburgeringsplichtigen zullen zijn die particulier inburgeren.

Tabel 5.5: 'Prognose gemeentelijk trajectaanbod naar prioritaire groep per jaar in Hengelo'

	Jaar		
	2007	2008	2009
Trajectaanbod			
<i>Asielgerechtigden</i>	20	20	20
<i>Geestelijk bedienaren</i>	0	3	0
<i>Uitkeringsgerechtigden</i>	50	50	50
<i>Oudkomers zonder eigen inkomsten</i>	216	70	70
<i>Totaal</i>	286	143	140

In het nieuwe inburgeringstelsel behoort de gedwongen winkelnering wat betreft het aanbieden van inburgeringcursussen van nieuwkomers van het ROC van Twente tot het verleden. Ten tijde van dit onderzoek zijn er echter nog geen duidelijke concurrenten voor het ROC van Twente op deze markt naar voren gekomen. De reïntegratiebedrijven Hudson en Serin mens en werk in de gemeente Hengelo bewegen zich naast het ROC ook op de inburgeringmarkt, maar zij gaven aan zich voorlopig slechts te willen richten op aanbestedingen van inburgeringtrajecten vanuit de gemeente. Zij hebben beide geen plannen

om in de nabije toekomst actief de markt van particuliere inburgeraars te betreden. Met het oog hierop zijn er in de praktijk vooralsnog weinig verschuivingen op de markt van particuliere inburgeraars te verwachten, die met de opheffing van de gedwongen winkelnering van de ROC's wel werd beoogd.

Serin mens en werk heeft inmiddels wel als een van de eerst instellingen in Nederland het voorlopige Keurmerk Inburgering gekregen. Dit keurmerk dient de particuliere consument op de markt van inburgeringscursussen te beschermen. Een inburgeringsplichtige die een traject inkoopt bij een instelling die over het keurmerk beschikt, kan er van op aan dat de instellingen aan een aantal kwaliteitseisen voldoet.

Bij het CWI Hengelo is pas laat officieel bekend geworden dat het CWI in het nieuwe stelsel niet langer de taken zal vervullen die zij vervulde tijdens de WIN. Het CWI Hengelo is geïnteresseerd in een samenwerking met de gemeente en het UWV bij het opzetten van gecombineerde trajecten en wil hier graag over in contact treden met de gemeente. De verschillende partijen zullen zich voor het tot een samenwerking komt wel eerst moeten oriënteren op de mogelijkheden die een samenwerking biedt. Het CWI Hengelo is tevreden over het feit dat er nu de mogelijkheid bestaat een rol te spelen op het beleidsveld inburgering die verder gaat dan een puur administratieve bijdrage.

Het UWV in Hengelo is op de hoogte van het bestaan van de Wet Inburgering en de rol die het UWV verwacht wordt hierin te spelen. Het UWV in Hengelo kan echter niet zien of een UWV-cliënt al dan niet moet inburgeren, omdat alleen de gemeente over deze gegevens beschikt. Er zal bestandsvergelijking moeten plaatsvinden met gegevens hierover waarover de gemeente Hengelo beschikt. Wanneer dan wordt geconstateerd dat een persoon zowel een reïntegratietraject als een inburgeringstraject dient te volgen, kan er sprake zijn van een samenloop van trajecten.

Het UWV in Hengelo heeft een aantal malen bij de gemeente Hengelo de vraag neergelegd of dat er niet moest worden gewerkt aan een plan van aanpak, zodat op het moment dat de Wet Inburgering inging er in ieder geval al wat werkafspraken lagen. Dit is niet van de grond gekomen. Het UWV Hengelo denkt dat er momenteel andere prioriteiten spelen bij de gemeente. Het UWV Hengelo vindt dit, gezien vanuit de wettelijke opdracht van de gemeente en het UWV tot samenwerking bij het combineren van trajecten, een kwalijke zaak. Er is nog niets bekend hoe de gemeente deze samenwerking wil opzetten. Het UWV Hengelo vreest dat de gemeente Hengelo zal komen met een plotseling verzoek tot bestandsvergelijking, die dan vervolgens in grote haast zal moeten worden uitgevoerd door het UWV Hengelo. Een dergelijke werkwijze vindt het UWV Hengelo niet wenselijk.

In de nota Nieuw Inburgeringsstelsel Beleidsuitgangspunten (2006:6) van de gemeente Hengelo staat met betrekking tot het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten, dat de inspanningen van de gemeente Hengelo primair gericht zijn op inburgeringsplichtige WWB-uitkeringsgerechtigden. Pas als er ervaring is opgedaan met de combinatie van inburgering en reïntegratie van WWB-uitkeringsgerechtigden zal de gemeente over gaan tot afstemming met het UWV Hengelo over samenlooptrajecten. Bij navraag bij de gemeente Hengelo bleek dat de gemeente zich bewust is van de wettelijke taak om in het kader samenlooptrajecten te gaan samenwerken met het UWV en CWI in Hengelo. Hoewel er nog geen stappen waren ondernomen, willen zij hier snel mee aan de gang gaan.

5.2 Mate van consistentie van voorbereidingen door lokale actoren

Na de twee casusbeschrijvingen in paragraaf 5.1, zal nu een vergelijking worden gemaakt tussen de beleidstheorie van de nationale overheid en de beleidswerkelijkheid in de vorm van voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren op de nieuwe wet. Dit wordt gedaan aan de hand van de drie thema's die in paragraaf 4.2 aan bod kwamen, te weten: gemeentelijke rollen: informeren, handhaven en faciliteren, totstandkoming van een markt van cursusaanbieders, en gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten.

5.2.1 Gemeentelijke rollen: informeren, handhaven en faciliteren

In subparagraaf 4.2.1 werden de drie gemeentelijke rollen in het nieuwe inburgeringstelsel uiteen gezet. Deze drie rollen komen in plaats van de regiefunctie die de gemeente vervulde in het voormalige inburgeringstelsel. In dat stelsel had de gemeente de hoofdverantwoordelijkheid voor het inburgeringproces. De hoofdverantwoordelijkheid komt nu te liggen bij de individuele inburgeringsplichtige. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de voorbereidingen op de uitvoering van deze drie nieuwe gemeentelijke rollen in overeenstemming zijn met dat wat de nationale overheid voor ogen had.

Wat betreft de voorbereiding op de drie nieuwe rollen van de gemeente bleek dat het belangrijkste knelpunt was dat gemeenten lange tijd over te weinig informatie beschikten om voorbereidingen voor de invoering van de Wet Inburgering te kunnen treffen. Er heerste onzekerheid over de doelgroepen waar de inburgeringsplicht voor zou gelden, het daarmee samenhangende verwachte aantal inburgeringsplichtigen en over het feit of de wet er überhaupt zou komen. Toen de benodigde informatie beschikbaar kwam, kregen de gemeenten te beperkte voorbereidingstijd om de drie functies op de officiële ingangsdatum

van 1 januari 2007 op tijd ingericht te kunnen hebben. In de beide onderzochte gemeenten leidde dit tot verschillende voorbereidingsstrategieën.

Deventer

De gemeente Deventer heeft vanaf het uitkomen van de contourennota in 2004 besloten niet zo veel aan voorbereiding te doen voor de aanstaande invoering van de Wet Inburgering, zolang er geen besluitvorming op rijksniveau was afgerond. Pas in de tweede helft van 2006, toen de wet in de Tweede Kamer aangenomen was, heeft de gemeente Deventer de voorbereidingen op de nieuwe wet echt gestart. Er was toen al wel een conceptnotitie beschikbaar, maar in oktober 2006 moest deze nog worden aangepast aan de meest recente versie van de wet wat de startnotitie Wet Inburgering opleverde.

Met het verschijnen van deze startnotitie was al duidelijk dat 1 januari 2007 geen realistische invoeringsdatum was, omdat de gemeente Deventer in deze beperkte tijd niet alle voorbereidingen zou kunnen treffen. Dat de minister vasthield aan de invoering van de wet per 1 januari 2007 werd door de gemeente Deventer vreemd gevonden. Zolang er nog onzekerheden waren over doelgroepen en aantallen inburgeringsplichtigen kon de gemeente bijvoorbeeld niet beginnen met aanbestedingen van inburgeringstrajecten en dergelijke. Daarvoor moest eerst zekerheid komen over de inhoud van de wet en moest het besluit van de Eerste Kamer hierover worden afgewacht.

28 november werd de wet door de Eerste Kamer aangenomen. De gemeente Deventer stelde dat aangezien de wet pas op 28 november 2006 door de Eerste Kamer werd goedgekeurd en toen nog niet in de staatscourant was gepubliceerd, de wet pas half maart juridisch van kracht zou worden. Pas na drie maanden na het verschijnen van een wet in de staatscourant wordt een wet juridisch van kracht (Gemeente Deventer, 2006:10). De gemeente gaf aan zich daarom niet verantwoordelijk te voelen dat de voorbereidingen op de wet in Deventer nog niet op 1 januari 2007 klaar zouden zijn. De vertraging was te wijten aan de wijze waarop het wetgevingsproces op nationaal niveau had plaatsgevonden.

Ter voorbereiding op de invoering van de wet werd in december 2006 een projectgroep samengesteld en in februari 2007 vond het raadsbesluit plaats over de Kadernota invoering Wet Inburgering en werd naar aanleiding daarvan het plan van aanpak en een verordening opgesteld. Van februari tot juli houdt de gemeente zich bezig met de aanbesteding van de inburgeringvoorzieningen voor de prioritaire groepen. Vanaf 1 april startte de gemeente met het gefaseerd oproepen van prioritaire groepen.

Hengelo

De gemeente Hengelo is eind 2004 begonnen met een projectgroep ter voorbereiding op de nieuwe wet. Door de projectgroep is in 2005 een discussienota uitgebracht waarin een aantal uitgangspunten stond waarop raadsleden en andere belanghebbenden konden reageren. Omdat duidelijk werd dat er een aantal problemen bestond rondom de invoering van de nieuwe wet, kwam de klad in de voortgang van de voorbereidingen van de gemeente Hengelo.

In maart 2006 is er aan een brede groep mensen een presentatie gegeven over de komst van de Wet Inburgering. Dit was de aanzet voor het maken van een plan op basis van de wet zoals die er op dat moment lag. Toen dit in de steigers stond bleek in juni van dat jaar dat er juridische haken en ogen aan de Wet Inburgeringwet zaten, wat betekende dat genaturaliseerde Nederlanders geen inburgeringsplicht opgelegd konden krijgen. Het door de gemeente Hengelo opgestelde plan was daardoor niet meer actueel.

In juli 2007 werd evengoed plotseling de Wet Inburgering met verschillende amendementen aangenomen door de Tweede Kamer waarbij de groep genaturaliseerde inburgeringsbehoefigen niet langer een inburgeringsplicht konden krijgen opgelegd, maar onder een regeling voor vrijwillige inburgering zouden vallen. In eerste instantie zou het in de gemeente Hengelo gaan om circa 4000 inburgeringsplichtigen. Maar met aftrek van de genaturaliseerde inburgeringsbehoefigen gaat het nu slechts om ongeveer 1000 inburgeringsplichtigen in de gemeente Hengelo. Op deze wijzingen werden de plannen van de gemeente Hengelo vervolgens aangepast. Hoewel de invoeringsdatum van 1 januari 2007 ter discussie stond, bleef de gemeente deze datum voor zichzelf aanhouden als invoeringsdatum, hoewel er wel werd beseft dat een aanlooptijd van 2 tot 3 maanden nodig zou zijn.

De gemeente Hengelo geeft aan dat zij tijdens de voorbereidingen op de Wet Inburgering telkens aannames heeft moeten doen op basis van onzekere en onvolledige informatie. Dit heeft ertoe geleid dat telkens wanneer er wijzigingen optraden in de inhoud van de wet er de kans bestond dat er aanpassingen nodig waren op de voorbereidingen in de gemeente Hengelo. Dit werd als onhandig ervaren.

In een voorbereidingstraject moeten er fases afgesloten worden om naar de volgende fase te kunnen gaan en zaken vastgelegd worden. Er moet over worden besloten in de raad en het college, zodat daarop verder gebouwd kan worden, maar dat was in dit geval niet mogelijk. Als je bezig bent met het nadenken en uitwerken van de volgende stappen kun je met bepaalde zaken nog niet verder gaan omdat er te veel onzekerheid over heerst. Zolang de gemeente Hengelo bij voorbeeld niet wist om hoeveel inburgeringsplichtigen het ging en wat de indicatieve budgetten zouden zijn vanuit het Rijk, kon er geen aanbesteding plaatsvinden.

Vanuit de Wet Inburgering hebben gemeenten de taak gekregen de drie functies; informeren, handhaven en faciliteren uit te voeren. Bij de invulling van de drie functies hebben de gemeente enige beleidsvrijheid. Zij kunnen een functie bijvoorbeeld heel smal of heel breed uitvoeren. Dat wil zeggen dat zij zich precies houden aan de minimumvereisten van de wet, of juist meer bieden dan de wettelijke taak vereist. Nu zal bekeken worden hoe de drie functies in de gemeente Deventer en Hengelo worden ingericht en in hoeverre dit overeenstemt met datgene wat het Rijk beoogt.

Informeren

De informatiefunctie houdt in dat een gemeente een informatiepunt inricht waar inburgeringsplichtigen terecht kunnen voor informatie met betrekking tot hun inburgering. Zo moet er een landelijke lijst met gecertificeerde aanbieders beschikbaar zijn en informatie over de eindtermen van het examen en de rechten en de plichten van de inburgeraar. De wijze waarop de gemeente deze functie inricht is aan de gemeente zelf.

Bij navraag bij de gemeenten Deventer en Hengelo bleek dat zij in januari 2007 beiden een informatiepunt hadden ingericht. De gemeente Deventer heeft naast medewerkers aan het loket ook een virtueel inburgeringloket staan. De gemeente Hengelo is daarnaast, zoals staat beschreven in subparagraaf 5.2.2, bezig met het opzetten van een informatie- en adviesteam, dat extra bovenop de wettelijke taken van de informatiefunctie van de gemeente komt.

Nog niet alle vanuit de wet vereiste informatie is bij de informatiepunten van de gemeenten beschikbaar. Zo bestond er nog geen lijst van gecertificeerde aanbieders bij beide gemeenten. Dit had te maken met het feit dat het (voorlopig) Keurmerk Inburgering nog maar aan enkele aanbieders in Nederland was afgegeven. De gemeenten hadden echter ook nog geen zicht op welke cursusaanbieders er überhaupt bestonden voor particuliere inburgeraars in de nabije toekomst.

Tot nu toe hebben zich nauwelijks marktpartijen aangediend voor de particuliere inburgeringmarkt. De gemeente Hengelo wil de bedrijven die afvallen bij de aanbestedingsronde van de gemeentelijke inburgeringcursussen vragen of zij de particuliere markt willen bedienen.

Handhaven

De handhavende rol van de gemeente kan in twee delen worden gesplitst. De intake enerzijds en de voortgangscontrole en sanctionering anderzijds. Er is wat deze gemeentelijke taak betreft sprake van weinig beleidsvrijheid. De gemeente kan slechts een eigen fasering

aanbrengen in wanneer zij wie willen oproepen, maar de gemeente is vanuit de wet verplicht de inburgeringsplicht te handhaven.

In de gemeente Deventer zal de handhavingstaak worden uitgevoerd door de Sector Sociale Voorzieningen. Bij het opzetten van deze functie binnen de gemeente worden weinig problemen verwacht. Het belangrijkste is dat er expertise wordt opgebouwd. De Sector Sociale Voorzieningen zal zich de materie eigen moeten maken en met de regelgeving kunnen werken.

Wat de gemeente Deventer zorgen baart, is dat zij over te weinig instrumenten beschikt om de handhavingstaak ook goed te kunnen uitvoeren. Wanneer iemand een uitkering van de gemeente ontvangt kun je daar op korten, waardoor iemand een prikkel ervaart om in te gaan burgeren. Er is geen bestuurlijk kader waarop je kunt beboeten wanneer iemand geen uitkering van de gemeente ontvangt. De gemeente Deventer vraagt zich af hoe je hen kan dwingen te voldoen aan de inburgeringsplicht.

De gemeente Hengelo ziet de handhavingstaak in het verlengde van de informatiefunctie van de gemeente. Wanneer inburgeraars worden voorzien van adequate informatie over de inburgeringsplicht en advies over inburgeringscursussen, dan zullen inburgeraars zelf in staat zijn om hun inburgering ter hand te nemen. De gemeente gaat ervan uit dat inburgeraars gemotiveerd zijn of gemotiveerd kunnen worden. Wanneer dit niet lukt, zullen er voortgangsafspraken gemaakt moeten worden.

Wanneer deze inspanningen geen resultaat opleveren worden boeten of maatregelen toegepast, die de gemeente ter beschikking staan vanuit de handhavingstaak. De gemeente vindt dat zonder stimulerende activiteiten, zoals informeren en adviseren, het toepassen van repressieve elementen niet aanvaardbaar is. De gemeente Hengelo is dan ook wat betreft het handhaven van de inburgeringsplicht niet voornemens om het onderste uit de kan te halen wat betreft het toepassen van de in de wet beschikking staande sancties.

Faciliteren

De gemeente dient vanuit de wet een faciliterende rol te vervullen ten aanzien van asielmigranten en geestelijk bedienaren. Dit betekent dat de gemeente verplicht is hen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Gemeenten mogen daarnaast een inburgeringsvoorziening aanbieden aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en oudkomers zonder inkomen. De gemeenten Deventer en Hengelo hebben besloten aan al deze groepen een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Het klantmanagement van deze groepen zal door de beide gemeenten zelf uitgevoerd worden.

In het nieuwe inburgeringsstelsel moeten gemeenten de inburgeringstrajecten voor deze prioritaire groepen inkopen op een vrije markt van cursusaanbieders. Dit geschiedt volgens de Europese aanbestedingrichtlijnen, zoals dat al bij het inkopen van oudkomertrajecten het geval was. Bij zowel de gemeente Deventer als de gemeente Hengelo waren de aanbestedingsronden ten tijde van het schrijven van deze scriptie wel in gang gezet maar nog niet afgerond.

Concluderend kan gezegd worden dat de drie door de nationale overheid beoogde gemeentelijke taken in meerdere of mindere mate van de grond aan het komen zijn in de gemeenten Deventer en Hengelo. Op bepaalde punten zijn de voorbereidingen nog in volle gang, maar de omtrekken van de verschillende gemeentelijke rollen zijn in de twee gemeenten al duidelijk zichtbaar. De gemeenten Deventer en Hengelo geven aan dat zij hun wettelijke taken, zoals verwoord in de Wet Inburgering, zullen uitvoeren.

Wanneer een gemeente een afwijkende beleidsvisie op inburgering erop na houdt dan de nationale overheid, is er ook nauwelijks ruimte om eigen accenten te leggen, aangezien de beleidsvrijheid van de gemeente zeer beperkt is. In vergelijking met het voormalige inburgeringsstelsel waarin de regie van inburgering nog bij de gemeente lag, hebben gemeenten nu minder mogelijkheden gekregen om vanuit hun eigen beleidsvisie inburgeringsbeleid te voeren.

Met het oog hierop is het dan ook geen verrassing dat er weinig discrepanties zijn waar te nemen tussen de beleidstheorie en de beleidswerkelijkheid van de Wet Inburgering wat betreft de voorbereidingen op de gemeentelijke rollen informeren, handhaven en faciliteren. Gemeenten hebben nauwelijks de ruimte om af te wijken.

5.2.2 Totstandkoming van een markt van cursusaanbieders

In subparagraaf 4.2.2 kwam naar voren dat cursusaanbieders zich in hun onderwijsmethoden dienen voor te bereiden op de eisen die het inburgeringsexamen stelt. Wanneer een cursusaanbieder in aanmerking wil komen voor het Keurmerk Inburgering, moet er aan een aantal kwaliteitscriteria worden voldaan. Ten slotte komt in het nieuwe inburgeringsstelsel de gedwongen winkelnering van het ROC wat betreft het aanbieden van inburgeringcursussen aan nieuwkomers te vervallen. In de plaats daarvan zou een markt van verschillende cursusaanbieders naast het ROC moeten gaan ontstaan.

De voordelen hiervan zouden zijn dat het cursusaanbod beter zal aansluiten op de behoeften van de individuele inburgeraar, waardoor er beter maatwerk zal worden geleverd.

Voorts zal in het nieuwe inburgeringstelsel de keuzevrijheid van de inburgeringsplichtige worden vergroot bij de inkoop van inburgeringcursussen en kan een goede prijs/ kwaliteit verhouding worden gerealiseerd, doordat door de marktwerking de prijzen van de cursussen zullen dalen.

Het is echter de vraag of dat de hierboven geschetste ontwikkelingen die de nationale overheid voor ogen heeft tot stand komen. Bereiden de cursusaanbieders zich voor op de Wet Inburgering zoals de wetgever dat voor ogen heeft? Wat zijn de verschillen tussen de ROC's en de nieuwe aanbieders wat deze voorbereidingen betreft? En ontstaat er ook inderdaad een markt voor particuliere inburgeraars met verscheidene aanbieders?

Aanpassingen werkwijzen

Wat de voorbereidingen op de nieuwe wet betreft, zijn zowel ROC's als reïntegratiebedrijven druk doende om een Keurmerk Inburgering te verkrijgen en hun lesmethoden zodanig aan te passen zodat de cursist optimaal is voorbereid op het inburgeringsexamen. In het nieuwe stelsel ligt sterk de nadruk op het zich kunnen redden in praktijksituaties. Het lesprogramma moet daar op aangepast worden. Alle aanbieders zijn in het kader hiervan hun huidige methoden naast de eindtermen van het examen aan het leggen om te weten te komen welke inhoudelijke voorbereidingen hiervoor nodig zijn.

Het ROC in Deventer voorziet echter problemen met de uitvoerbaarheid van het decentrale deel van het inburgeringsexamen. In dit deel worden deelnemers aan het examen geacht bewijzen te verzamelen, dat zij zich kunnen redden in praktijksituaties. ROC's hebben wat inburgering betreft tot nu toe meer te maken gehad met het taaleducatie deel, dan met het aanleren van praktische vaardigheden. Op dit punt hebben de reïntegratiebedrijven een streepje voor, omdat het aanleren van vaardigheden voor hen een veelgebruikte methode is om mensen aan het werk te helpen. Andersom hebben reïntegratiebedrijven van huis uit weinig ervaring met het educatieve deel van het inburgeringstraject.

In feite ontstaat er met de invoering van het inburgeringsexamen behoefte aan een nieuw type inburgeringstrainer die nu nog niet bestaat. Bij ROC's lopen taaldocenten rond en bij reïntegratiebedrijven worden mensen door trainers begeleidt naar hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het gaat bij inburgering echter niet om alleen taal of om aan het werk komen, maar om inburgering waarin vaardigheden worden aangeleerd waardoor mensen zich kunnen redden in cruciale praktijksituaties. Zowel ROC's als reïntegratiebedrijven moeten hierin nog hun draai gaan vinden.

Ontstaan van een markt van cursusaanbieders

Wat betreft het ontstaan van een markt van cursusaanbieders werd in de casusbeschrijvingen eerder in dit hoofdstuk al duidelijk dat hiervan nauwelijks iets zichtbaar is. Er is weliswaar sprake van een markt van cursusaanbieders, maar dit geldt slechts voor de inkoop van trajecten door gemeenten en niet voor de inkoop van cursussen van particuliere inburgeraars. Aangezien de doelgroepen die een aanbod van de gemeente krijgen hoofdzakelijk bestaat uit de groep oudkomers zoals deze in het voormalige stelsel bestond, vinden er weinig verschuivingen plaats op dit gebied. In het voormalige inburgeringsstelsel was voor de groep oudkomers namelijk ook al sprake van marktwerking bij de inkoop van cursussen door de gemeente.

De geïntroduceerde marktwerking is in het nieuwe stelsel juist van toepassing voor de groep nieuwkomers in de Nederlandse samenleving, hoewel asielgerechtigden en geestelijk bedienaren nog wel een gemeentelijk aanbod krijgen. De overige nieuwkomers worden geacht zelfstandig een inburgeringcursus in te kopen op een vrije markt van diverse aanbieders.

In de gemeente Deventer en Hengelo zijn er behalve het ROC, dat tot nu toe de cursussen aan nieuwkomers heeft aangeboden, geen andere aanbieders voor de particuliere markt in beeld. De reïntegratiebedrijven die zich totnogtoe hebben beziggehouden met oudkomerstrajecten zijn wel geïnteresseerd in het aanbieden van inburgeringcursussen aan gemeenten, maar niet aan particuliere inburgeraars.

Er zijn verschillende redenen aan te geven waarom reïntegratiebedrijven wel reageren op aanbestedingen van inburgeringtrajecten van de gemeente, maar niet inspringen op de markt van particuliere inburgeraars. Ten eerste zijn deze bedrijven gewend te reageren op aanbestedingen van gemeenten en het UWV en richten zich niet zozeer op individuele cliënten. Reïntegratiebedrijven stellen zelf geen doelgroepen voor hun producten vast, maar gaan uit van wat een gemeente of het UWV vraagt.

Uit de interviews bleek ook vaak dat men bij deze bedrijven niet heel goed op de hoogte was van de openstelling van de markt van individuele inburgeraars en wat de mogelijkheden voor hun bedrijf daarin waren. Reïntegratiebedrijven beseffen bijvoorbeeld nog nauwelijks dat de groep particuliere inburgeraars in de toekomst meer zal omvatten dan slechts de instromende nieuwkomers die particulier dienen in te burgeren. De gemeente koopt namelijk slechts eenmalig een traject in voor mensen die recht hebben op een aanbod voor een inburgeringtraject vanuit de gemeente. Wanneer iemand niet slaagt voor het examen, zal deze persoon net als de individuele inburgeraars zelf een cursus dienen in te kopen. Waarom zou

dat niet kunnen bij het bedrijf waar zij al een traject volgde? Hier moet het bedrijf zich dan eerst wel op instellen.

Voor zover er binnen een reïntegratiebedrijf wel over de mogelijkheden van de marktwerking op de particuliere inburgeringmarkt was nagedacht, zaten daar vanuit hun optiek een aantal haken en ogen aan. Zo is naar aanleiding van het gevoerde vreemdelingenbeleid van de afgelopen jaren de instroom van nieuwkomers behoorlijk minder geworden. De groep nieuwkomers die ingeburgerd moet worden is dan ook kleiner dan voorheen en het is onzeker hoe dit zich de komende jaren zal ontwikkelen.

Met het oog hierop richten reïntegratiebedrijven zich liever op de voorlopig relatief veel grotere groep oudkomers waar zij al ervaring mee hebben. Het reageren op aanbestedingen vanuit de gemeente geeft hun meer zekerheid. De reïntegratiebedrijven beseffen dat de groep oudkomers geen structurele markt is. Over een aantal jaren zal de groep oudkomers zijn ingeburgerd. Voor de groepen geestelijk bedienaren en asielgerechtigden die een aanbod krijgen van de gemeente zal inburgering in de toekomst wel nodig blijven. Aangezien deze groepen relatief klein zijn, zal wellicht tegen die tijd aanvullend de markt van particulieren inburgeraars interessant kunnen worden. De hoofdmoot van de inburgeringmarkt bestaat voorlopig uit de nog in te burgeren oudkomers.

Nu is het nog onzeker hoe groot de vraag zal zijn naar particuliere inburgeringstrajecten. De mensen om wie het gaat weten nu nog nauwelijks wat hen boven het hoofd hangt, waardoor er momenteel in ieder geval nog geen markt voor is. Mensen kunnen het volgen van een cursus nog een aantal jaren uitstellen, aangezien pas na 3,5 tot 5 jaar na de intake er pas sancties volgen wanneer de inburgeringsplichtige zijn inburgeringsexamen nog niet heeft gehaald. Zolang mensen het afleggen van het examen uitstellen is er nog geen behoefte aan een aanbod van particuliere inburgeringcursussen. Daarnaast kunnen mensen ook besluiten om zich zonder cursus van een erkende instelling op het examen voor te bereiden, omdat zij geen hoog bedrag hier voor over zouden hebben zo is de vooronderstelling.

Verder vinden reïntegratiebedrijven het nog maar de vraag in hoeverre gemeenten van plan zijn om tegen die tijd streng te gaan handhaven wanneer inburgeringsplichtigen hun plicht niet nakomen. In de tussentijd kan er op politiek vlak ook nog van alles gebeuren. Er zijn kortom te veel onzekerheden voor reïntegratiebedrijven om veel van de openstelling van de particuliere inburgeringmarkt te verwachten en kijken zij eerst de kat uit de boom.

De reïntegratiebedrijven geven aan dat wanneer een individuele inburgeraar zich uit zichzelf bij hen meldt, zij zullen kijken naar de mogelijkheden om iemand een particulier inburgeringstraject aan te bieden. Vanuit de reïntegratiebedrijven ligt er wat de particuliere markt betreft nog geen beleid.

Iemand zou bijvoorbeeld kunnen aansluiten bij een groep die een traject volgt vanuit de gemeente. Reïntegratiebedrijven vinden het niet praktisch om met eenlingen te werken. Wat inburgering betreft werken zij normaal gesproken met groepen. Zij zijn niet van plan om groepen speciaal voor particulieren op te zetten. Of gemeenten daar bezwaar tegen zouden hebben is niet bekend. Er komen in dat geval immers meer mensen in een groep, waardoor er per inburgeraar minder individuele aandacht is.

Een inburgeraar zou deze mogelijkheid in het mond-tot-mond circuit ter ore moeten komen, omdat de reïntegratiebedrijven niet van plan zijn reclame te maken richting particulieren dat deze mogelijkheid bestaat. Vanuit de ROC's ligt dit anders, aangezien zij ook op de nieuwe markt voor particuliere inburgeraars willen blijven aanbieden aan nieuwkomers. Het ROC Aventus in Deventer voert een actieve campagne om individuele inburgeraars die een inburgeringcursus willen inkopen te overtuigen dat zij dat bij het ROC moeten doen.

Het ROC van Twente voert geen actieve campagne. Zij vrezen dat een grote groep particuliere inburgeraars de prijs van een inburgeringcursus te hoog vindt bij het ROC en naar goedkopere opties zal uitkijken. Zij vrezen dan ook dat met de kleine verwachte aantallen particuliere inburgeraars zij geen afdeling inburgering in de lucht kunnen houden binnen hun instelling wanneer de gemeente besluit om naar aanleiding van de aanbesteding geen inburgeringtrajecten bij hen in te kopen.

Het ziet er dus naar uit dat een markt voor particuliere inburgeraars voorlopig niet tot stand komt zoals de wetgever dat voor ogen staat. ROC's zullen voorlopig de belangrijkste aanbieder blijven voor nieuwkomers die zelfstandig hun cursus dienen in te kopen. Als mogelijke concurrenten in de nabije toekomst worden vooral taalscholen, nieuw op te richten kleinschalige inburgeringschooltjes en cursussen vanuit zelforganisaties van minderheden gezien, die wellicht niet over een Keurmerk Inburgering beschikken, maar cursussen voor een lagere prijs kunnen aanbieden dan het ROC. Kostenloze bijles van de buurvrouw en zelfstudie behoren ook nog tot de mogelijkheden, aangezien het inkopen van een cursus niet verplicht is. Hiervan was in het tijdsbestek van dit onderzoek nog niets concreets waar te nemen.

5.2.3 Gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten

Zoals in subparagraaf 4.2.3 naar voren kwam, wil de nationale overheid dat gemeenten het initiatief nemen om gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten aan te bieden aan uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen. Wanneer het gaat om mensen met een WWB-uitkering heeft de gemeente dit geheel in eigen hand. Wanneer het gaat om mensen met een uitkering vanuit een werknemersverzekering zal de samenwerking moeten worden gezocht met het UWV die primair gaat over de reïntegratie van deze groep. Daarnaast zou het CWI als arbeidsmarktdeskundige een ondersteunende rol moeten spelen.

De onderlinge samenwerking zou moeten leiden tot een efficiënte en effectieve uitvoering van de wet, omdat werkprocessen beter op elkaar zullen worden afgestemd en overlap in activiteiten zal worden voorkomen. De vraag is in hoeverre een samenwerking tussen de gemeente, het UWV en het CWI, voorzover er overlap is in doelgroepen met betrekking tot de inburgering- en reïntegratieplicht, tot stand komt.

Gemeente

Uit de verzamelde gegevens van de onderzochte gemeenten blijkt dat er nog nauwelijks stappen zijn ondernomen op dit terrein. Gemeenten lijken zich bewust te zijn van hun taak, maar hebben nog geen concrete afspraken gemaakt met het UWV en CWI om tot een samenwerking te komen.

Gemeenten geven om twee redenen lagere prioriteit aan het opzetten van een samenwerking ten behoeve van het aanbieden van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten. Het aantal inburgeringsplichtigen dat beschikt over een uitkering uit een werknemersverzekering maakt een relatief klein deel uit van het totale aantal (uitkeringsgerechtigde) inburgeringsplichtigen. Gemeenten geven aan dat zij eerst meer ervaring op willen doen met het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten binnen de gemeente zelf met de grotere groep WWB-uitkeringsgerechtigden, voordat zij een samenwerking aan zullen gaan met het UWV en CWI.

UWV

Vanuit het UWV landelijk wordt gesteld dat de gemeente primair de verantwoordelijkheid draagt voor het organiseren van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten. Voorts beschikken alleen gemeenten over een database waaruit blijkt of dat iemand al dan niet inburgeringsplichtig is. Het UWV kan zonder deze gegevens niet bepalen welke mensen uit hun eigen klantenbestand voor een gecombineerd traject in aanmerking zouden kunnen

komen. Daarom is de algemene richtlijn vanuit het UWV dat UWV-kantoren geen actie ondernemen totdat een gemeente een verzoek indient tot samenwerking. In de onderzochte gemeenten hebben de UWV's nog geen verzoek tot samenwerking ontvangen en zijn er dus ook nog geen werkafspraken gemaakt.

Het UWV is slechts dan bereid tot samenwerking wanneer de reïntegratiecoach van de UWV-cliënt nog bezig is vast te stellen welk reïntegratietraject zal worden ingezet. In een dergelijk geval zullen zoveel mogelijk onderdelen van het inburgeringstraject worden meegenomen in het reïntegratietraject. Wanneer de reïntegratiecoach al samen met de cliënt een reïntegratietraject heeft vastgesteld en de cliënt is al met het traject bezig, dan zal een verzoek tot samenwerking van de gemeente om de trajecten te combineren niet worden gehonoreerd.

CWI

Het CWI is nog niet optimaal voorbereid op het nieuwe inburgeringsstelsel. Het werd pas laat officieel bekend gemaakt dat de bestaande taken zoals deze er lagen ten tijde van de WIN niet langer zouden voortbestaan. De komende tijd zal men zich gaan oriënteren op de nieuwe mogelijkheden die het nieuwe inburgeringstelsel voor het CWI biedt. In ieder geval zal het CWI betrokken blijven bij diplomawaardering voor mensen met buitenlandse diploma's. Ook zal het CWI een rol spelen als instantie waar inburgeraars cruciale praktijksituaties kunnen laten toetsen.

Het wordt door het CWI van belang geacht dat een goede coördinatie in de toekomst zal blijven bestaan nu de oude taken van het CWI zijn weggevallen en het nieuwe takenpakket en de relatie ten aanzien van de gemeente onduidelijk zijn geworden. Anders worden problemen zoals overlap voorzien wanneer iemand bijvoorbeeld een gecombineerd inburgering- en reïntegratietraject volgt en tegelijkertijd taalondersteuning krijgt bij het CWI.

Vanuit het CWI landelijk is de verwachting dat in gemeenten waar al een goede samenwerking bestaat tussen de gemeente en het CWI deze samenwerking voortgezet zal worden en waar deze samenwerking er nog niet is er ook geen tot stand zal komen. Het CWI gaat er van uit dat een samenwerking er komt op initiatief van de gemeente, aangezien zij verantwoordelijk is voor de uitvoering van de inburgering.

Bij een eventuele samenwerking met de gemeente en het UWV kan aan de inzet van verschillende instrumenten ten behoeve van het gecombineerde inburgering- en reïntegratietraject worden gedacht. Zo kan er met groepsgewijze klantondersteuning worden gewerkt. Dit vindt plaats in de vorm van workshops die in dat geval worden toegesneden op

werkzoekende inburgeraars. Een ander voorbeeld is de erkenning van verworven competenties. Wanneer mensen niet over de benodigde diploma's beschikken, maar wel de nodige ervaring hebben, dan kunnen zij dit laten verzilveren. In het geval er geen samenwerking tot stand komt zal het CWI-kantoor in een gemeente inburgeraars zien als reguliere klanten en zullen er geen speciale diensten worden aangeboden.

Bij de beide onderzochte gemeenten hebben de CWI-kantoren in die gemeente nog geen bericht over de mogelijkheden voor samenwerking van de gemeente ontvangen. Er zijn er dus ook nog geen nieuwe werkafspraken naar aanleiding van de invoering van de Wet Inburgering gemaakt.

5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk werden de derde en vierde onderzoeksvraag beantwoord. Er werd bekeken in hoeverre de door lokale bij inburgering betrokken actoren verrichtte voorbereidingen in Deventer en Hengelo overeen kwamen met de door de nationale overheid beoogde voorbereidingen. Op deze manier werd de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen door deze lokale actoren in kaart gebracht. Er werd hierbij gekeken naar een drietal thema's namelijk; gemeentelijke rollen, totstandkoming van een markt van cursusaanbieders, en gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten.

Wat betreft de voorbereidingen op de drie nieuwe gemeentelijke rollen kan opgemerkt worden dat het belangrijkste knelpunt was dat gemeenten lange tijd over te weinig informatie beschikten om voorbereidingen voor de invoering op de Wet Inburgering te kunnen treffen. Op bepaalde punten zijn daardoor de voorbereidingen na de invoering van de wet nog in volle gang, maar de omtrekken van de gemeentelijke rollen zijn al wel duidelijk zichtbaar. Er zijn vooralsnog weinig discrepanties met de beoogde uitvoering van de wet waar te nemen.

Zowel ROC's als nieuwe cursusaanbieders zijn druk doende om een Keurmerk Inburgering te verkrijgen en hun lesmethoden zodanig aan te passen zodat de cursist optimaal is voorbereid op het inburgeringsexamen. Het ontstaan van een markt van cursusaanbieders voor particuliere inburgeraars komt voorlopig nog niet tot stand zoals de wetgever dat voor ogen staat. ROC's zullen voorlopig de belangrijkste aanbieder blijven voor nieuwkomers, die zelfstandig hun cursus dienen in te kopen. Van concurrentie op deze markt was in het tijdsbestek van dit onderzoek nog niets waar te nemen in beide gemeenten.

De samenwerking tussen de gemeente, het UWV en het CWI bij het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten komt vooralsnog niet van de grond. Uit de verzamelde

gegevens van de onderzochte gemeenten blijkt dat er nog nauwelijks stappen zijn ondernomen op dit terrein. Er zijn vanuit de gemeente nog geen concrete afspraken gemaakt met het UWV en CWI om tot een samenwerking te komen.

6. Verklaring van de aard van de voorbereidingen

In het voorgaande hoofdstuk is geschetst op welke wijze de diverse lokale bij inburgering betrokken actoren zich voorbereiden op de invoering van de Wet Inburgering. Daarnaast is gekeken in hoeverre deze voorbereidingen consistent zijn met wat de nationale overheid beoogt met de invoering van de Wet Inburgering.

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar een verklaring voor de constatering die gedaan zijn met betrekking de mate van consistentie van deze voorbereidingen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vijfde onderzoeksvraag; ‘Hoe is de aard van voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren te verklaren?’ Daartoe worden de onafhankelijke variabelen binnen dit onderzoek, namelijk de mate van divergentie van de beleidsvisies en de mate waarin de hulpbronnen van de actor worden uitgebreid of aangetast naar aanleiding van het beleid van de nationale overheid, per actor beschreven.

Het theoretisch kader uit hoofdstuk drie, en in het bijzonder het onderzoeksmodel in figuur 3.2, zal worden gebruikt als hulpmiddel hierbij. De beleidsvisies en de gevolgen voor de hulpbronnenvoorraad van de lokale actoren zullen in dit hoofdstuk in kaart worden gebracht aan de hand van gegevens hierover verkregen in de interviews en uit het documentenonderzoek. Voorts zullen de beleidsvisies van de lokale bij inburgering betrokken actoren worden vergeleken met de beleidsvisie op inburgering van de nationale overheid.

De mate van divergentie van de beleidsvisies tussen lokale actor en nationale overheid en de mate waarin de hulpbronnen van de actor worden uitgebreid of aangetast zouden de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering moeten verklaren. De gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering zou volgens de theorie vervolgens de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen op de invoering van de wet verklaren. Uit de vergelijking van de gevonden uitkomsten van de afhankelijke variabele in relatie met de onafhankelijke variabelen zal blijken in hoeverre deze onafhankelijke variabelen inderdaad een verklaring kunnen bieden hiervoor.

6.1 Gemeenten

In hoofdstuk 5 is gebleken dat gemeenten zich redelijk in overeenstemming met de wet aan het voorbereiden zijn. Hoewel op bepaalde punten de voorbereidingen nog in volle gang zijn, zijn de omtrekken van de drie gemeentelijke rollen duidelijk zichtbaar. Gemeenten geven ook

aan dat zij de intentie hebben hun wettelijke taken in lijn met wat de wetgever beoogt te zullen uitvoeren. Het grootste obstakel voor gemeenten, waardoor zij op de ingangsdatum van de wet nog niet alle voorbereidingen hadden kunnen treffen, was dat zij lange tijd over te weinig informatie beschikten waardoor er te veel onzekerheid heerste om zich ook te kunnen voorbereiden. Wat betreft het aanbieden van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten geven zij aan eerst de drie wettelijke taken op orde te willen hebben en ook meer ervaring op te willen doen met het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten binnen de gemeente zelf.

Volgens het onderzoeksmodel dat in paragraaf 3.1 gepresenteerd werd, wordt de aard van de voorbereidingen van een actor bepaald door de gedragsintentie van een actor om al dan niet beleidsondersteunend gedrag te vertonen ten aanzien van de invoering van een wet. Deze gedragsintentie wordt bepaald door de mate waarin de hulpbronnen van de actor worden uitgebreid of aangetast door de invoering van de wet en in welke mate er sprake is van verschillen met de eigen beleidsvisie. De hulpbronconsequenties voor gemeenten en de mate van divergentie in beleidsvisie tussen de nationale overheid en gemeenten worden hieronder uiteengezet.

6.1.1 Consequenties hulpbronnen gemeenten

Met de consequenties voor de hulpbronnen van gemeenten wordt bedoeld in hoeverre de hulpbronnen van gemeenten uitgebreid of aangetast worden naar aanleiding van de invoering van de Wet Inburgering. Zoals het toe- of afnemen van financiële middelen, personeel of bevoegdheden en taken.

De opvallendste hulpbronverschuiving, waaraan in dit stuk al een aantal keren aandacht aan is besteed, is dat de gemeente in plaats van een regiefunctie op het beleidsveld inburgering een spilfunctie krijgt in het nieuwe inburgeringsstelsel. De verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt niet langer bij de gemeente maar bij de inburgeringsplichtige zelf. De gemeente heeft slechts de taak de inburgeringsplichtige te informeren, te handhaven en eventueel te faciliteren. De gemeente zit door de invoering van de Wet Inburgering in een strakker keurslijf dan voorheen en heeft minder beleidsvrijheid en mogelijkheden om te sturen gekregen.

Qua financiële middelen blijkt uit de interviews met de gemeente Deventer en Hengelo, dat er onder de voormalige wetgeving er per inburgeringstraject een hoger bedrag beschikbaar was dan onder de nieuwe wetgeving het geval is. Op het eerste gezicht blijven de inburgeringmiddelen gelijk, maar in het voormalige inburgeringsstelsel werd het budget voor

een traject vaak aangevuld met die beschikbaar kwam uit de Wet Educatie Beroepsonderwijs. Met de ingang van de wet inburgering is dit niet langer toegestaan voor mensen die nog niet zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen. Wanneer iemand al wel heeft voldaan aan het inburgeringsexamen kunnen er vanuit de middelen van de Wet Educatie Beroepsonderwijs wel vervolgttrajecten op het verplichte inburgeringstraject gevolgd worden.

In het voormalige inburgeringsstelsel had de gemeente de middelen om klant- en trajectmanagement uit te laten voeren. Door de afname van financiële middelen zal dit magerder moeten zijn. Het klant- en trajectmanagement worden in de gemeente Deventer en Hengelo dan ook niet langer ingekocht, maar worden ondergebracht binnen de gemeente zelf. Omdat de medewerkers van de gemeente Deventer het werk boven op hun reguliere taken zullen uitvoeren betekent dat deze taken summierder moeten worden uitgevoerd dan voorheen. De gemeente Hengelo ervaart ook dat er maar zeer beperkte middelen zijn om de personele inzet voor het klant- en trajectmanagement te bekostigen. De gemeente Hengelo denkt er niet aan te ontkomen om hier ook eigen middelen in te steken.

Ten slotte lopen gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel een groter financieel risico dan voorheen. Zo is het bedrag dat gemeenten per traject ontvangen vanuit het Rijk een voorlopig bedrag. Nu er sprake is van aanbesteding onder meerdere aanbieders, is het nu nog onbekend wat de gemiddelde trajectprijs landelijk zal zijn. Deze gemiddelde trajectprijs wordt aan het eind van het jaar berekend en op basis daarvan komt er vanuit het Rijk een herziening op het bedrag per traject dat gemeenten vanuit het Rijk ontvangen. Wanneer een gemeente een hoger bedrag per traject heeft uitgegeven dan het herziene trajectbedrag zullen zij het tekort zelf moeten bijpassen wat een mogelijke kostenpost is voor de gemeente. Heeft een gemeente minder uitgegeven dan herziene trajectbedrag, dan is het voordeel voor de gemeente zelf.

Met het oog op het voorgaande, vinden gemeenten dat zij er qua hulpbronnen door de invoering van de Wet Inburgering er op achteruit zullen gaan. In termen van het onderzoeksmodel is er aldus sprake van een afname van hulpbronnen.

6.1.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid

Aan de hand van de vier niveaus typen oplossingen, probleemdefinities, achtergrondtheorieën en diepere voorkeuren, waar volgens Grin en Hoppe een handelingstheorie van een actor uit bestaat, wordt de beleidsvisie van gemeenten met die van de nationale overheid vergeleken. Zo kan worden ontdekt in hoeverre er discrepantie bestaat in beleidsvisie tussen gemeenten en de nationale overheid.

Gedeeltelijk herstel van de regierol

Wat betreft de typen oplossingen is er verschil in opvattingen waar te nemen tussen de nationale overheid en de gemeenten. Deze verschillen zitten hem voornamelijk in de mate waarin een inburgeringsplichtige al dan niet zou moeten kunnen rekenen op begeleiding vanuit de gemeente tijdens het inburgeringsproces. De nationale overheid zet sterk in op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. De gemeenten stellen dat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar een belangrijk uitgangspunt is, maar dat het aanbieden van enige vorm van begeleiding noodzakelijk is om hen ook in staat te stellen en een goed inburgeringsresultaat te kunnen behalen. Zij pleiten voor het gedeeltelijke herstel van de regierol van de gemeente.

De gemeente Hengelo was een voorstander van de WIN, omdat daarin alle nieuwkomers een inburgeringstraject werd geboden en werden begeleid tijdens het inburgeringsproces in de vorm van traject begeleiding en maatschappelijke begeleiding. Dat met de invoering van de Wet Inburgering “groepen mensen aan hun lot worden overgelaten is niet des Hengelo’s. Wij zouden zelf niet voor deze aanpak hebben gekozen op voorhand” (medewerker gemeente Hengelo).

De gemeente Hengelo zou liever zien dat er wordt ingezet op intensieve begeleiding van nieuwkomers tijdens de eerste maanden in Nederland, zodat er bij eventuele problemen direct kan worden ingegrepen. De gemeente Hengelo ziet in de praktijk dan ook dat door de intensieve trajectbegeleiding er weinig sprake is van uitval, omdat wanneer iemand wegblijft van de les er direct wordt opgebeld en wordt gevraagd naar de reden. Wanneer inburgeraars het allemaal zelf af kunnen, zou daar ook de mogelijkheid toe moeten bestaan. Door de komst van de wet moeten mensen hun inburgering meer zelf regelen en zijn zij in het geval van huwelijksmigratie meer afhankelijk van de wijze waarop hun partner hen begeleidt en op mogelijkheden wijst.

De gemeente Deventer vindt het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar een goed element in de wet. Maar dat zou niet moeten betekenen dat je als gemeente helemaal geen verantwoordelijkheid meer draagt en hen geen duwtje in de rug meer hoeft te geven. Dat de eerste verantwoordelijkheid bij de inburgeraar ligt vinden zij positief, maar daarnaast had de gemeente een iets sterkere ondersteunde rol kunnen krijgen dan dat nu het geval is.

“Eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat je bij niemand moet kunnen aankloppen. We hebben ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Iedereen is voor zichzelf verantwoordelijk, maar je kunt ook ondersteuning bieden om het toegankelijk te

maken, om het laagdrempelig te maken. Waardoor je ook meer mensen bereikt. Waardoor je het beter is voor je stad voor de economie en sociale cohesie” (Medewerker gemeente Deventer).

De gemeente krijgt het immers uiteindelijk op zijn bord als mensen er niet in slagen zelfstandig in te burgeren, aangezien de gemeente dan moet handhaven. Indien dit niet lukt, kan dit voor de gemeente nadelig uitpakken. Wanneer mensen niet inburgeren zit de gemeente met een grote groep mensen die geen Nederlands spreekt opgescheept, die bij de gemeente aanklopt omdat ze hun opgelegde boetes niet kunnen betalen.

De gemeenten zijn van mening dat de inburgeringsplicht het voor bepaalde groepen inburgeraars die niet gemotiveerd zijn in te burgeren hen zal stimuleren om meer vorderingen te maken. Dat de wet uitgaat van negatieve financiële prikkels en prikkels in de verblijfsrechtelijke sfeer in plaats van positieve prikkels vinden gemeenten echter niet wenselijk. De gemeente Hengelo denkt dat positievere vormen van motivering zullen leiden tot betere resultaten dan het vooruitzicht van sancties.

Daarnaast doen bepaalde inburgeraars hun best, maar hebben zij niet de capaciteiten om hun niveau veel te verhogen. Er zullen door de invoering van sancties schrijnende gevallen komen van mensen die het niet lukt aan de eisen te voldoen. “Het wordt heel hard neergezet. Van als je dit niet doet of dat niet doet dan zit je in de problemen. Ik denk dat er voor- en nadelen aan zitten” (Medewerker gemeente Hengelo).

Dat marktwerking zou leiden tot beter maatwerk voor individuele inburgeraars daar plaatsen gemeenten hun vraagtekens bij. Waarschijnlijk zullen inburgeraars zich laten leiden door de prijs van de cursus en niet zozeer door de kwaliteit ervan. Marktwerking betekent wel meer keuzevrijheid. Zowel voor de gemeente als voor de individuele inburgeraar.

Geen hoge uitval of achterblijvende resultaten

De probleemdefinities van de nationale overheid en gemeenten komen niet met elkaar overeen. De nationale overheid constateerde de afgelopen jaren dat er een te laag uitstroomniveau werd bereikt en dat de uitval van deelnemers te hoog was.

De gemeenten Deventer en Hengelo herkennen zich hier niet in. “Het beeld dat je nu schetst is een macrobeeld over Nederland. Dat betekent dat binnen bepaalde gemeenten dat best wel zal opgaan. Laat ik het zo zeggen, wij herkennen ons niet in dat beeld. In Hengelo hadden wij geen achterblijvende resultaten, we hadden een redelijk niveau, we hadden een laag uitval percentage. We hadden het Hengelose plus systeem dat mensen na hun inburgering

door konden gaan met educatie. Dan zeg ik, niet de gemeente, wij zaten niet te wachten op een WI” (Medewerker gemeente Hengelo).

In Hengelo bestond er de mogelijkheid voor deelnemers om na het eerste jaar inburgering nog een of twee jaar door te studeren en hun taalniveau te verbeteren. Dit was in het kader van het Hengelo plus systeem dat werd gefinancierd uit de Wet Educatie Beroepsonderwijs, waardoor mensen op een zo hoog mogelijk niveau konden worden getild. Het resultaat was dat deelnemers op een hoger niveau uitstroomden dan het landelijke gemiddelde.

In de gemeente Deventer is er is er de afgelopen jaren werk gemaakt van het verzuimbeleid, waardoor verzuim geen groot probleem is binnen de gemeente. Verder is er een indeling gemaakt in klantgroepen. Bij de intake van een inburgeraar werd bekeken welk startniveau en welk inburgeringsdoel; professionele, educatieve of sociale redzaamheid, iemand heeft. Als dat bepaald was werd gekeken op welke niveau iemand aan het eind van de rit iemand moest zijn. De gemeente werkte aldus al met meetbare doelen. Dat cursussen niet goed aan zouden sluiten op het niveau van de cursist zoals de nationale overheid stelt, is in Deventer dus niet aan de orde.

De gemeente Deventer ziet het echter wel als een uitdaging de inburgeringstrajecten zo in te richten dat je een hoger eindniveau kunt realiseren dan dat nu het geval is. Want vooraf werd tot nu toe wel een bepaald eindniveau beoogd, maar dit eindniveau werd nog lang niet altijd gehaald. Het rendement is dus lager dan wat de gemeente probeert te bereiken met de ingezette inburgeringcursussen.

Kwaliteitsverbetering en effectiviteit van het beleid staan voorop

In de achtergrondtheorieën, ofwel de denk- en werkwijzen, van nationale overheid en gemeenten zijn ook verschillen waar te nemen. De gemeente Deventer stelt: “op Rijksniveau is Verdonk met name bezig geweest om een antwoord te bieden op de onrust en discussie rondom integratie. Zij heeft dat op een manier gedaan dat, dat het juiste antwoord is; plichten opleggen richting inburgeraars. Verplichting, eigen verantwoordelijkheid, het kan zo niet langer. Het hele kabinet heeft zo gewerkt. Zo langzamerhand komen ze er achter dat het een antwoord is op de onderbuikgevoelens van een deel van de kiezer, maar geen antwoord is op de vraagstukken” (Medewerker gemeente Deventer).

De gemeente Deventer hanteert zelf een andere werkwijze. Effectiviteit van het beleid staat voorop. Het doel is om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen zelfredzaam zijn om te kunnen participeren in de maatschappij. “Met de meeste groepen gaat het goed. Maar je

hebt altijd een groep die kwetsbaar is, die minder kansrijk is, die minder zelf kansen heeft gepakt. Die door een achterstandsituatie in taal of opleiding door voortijdig school afbreken niet de competenties heeft om goed mee te kunnen draaien. We willen dat mensen zoveel mogelijk meedoen, participeren. Wat is effectief, wat helpt?” (Medewerker gemeente Deventer).

Een ander punt is dat de gemeenten Deventer en Hengelo hebben meegewerkt aan het opstellen van een visie op inburgering en het formuleren van een aantal aanbevelingen, in het kader van de Taskforce Inburgering die eerder in paragraaf 4.1 werd genoemd. Zoals gezegd heeft de nationale overheid de uitkomsten hiervan naast zich neergelegd en is gestart met een eigen beleidskoers in de vorm van het ‘Integratiebeleid Nieuwe Stijl’, dat heeft geresulteerd in de Wet Inburgering. De gemeente Deventer verwijt de nationale overheid nu dat zij slechts oog hadden voor het ontwerpen van de Wet Inburgering, en niet voor de ontwikkeling van kwaliteitsverbeteringen door gemeenten.

“Wat draagt er nou toe bij dat iemand inburgert? Nou dat is niet alleen taal. Competenties om een baan te kunnen zoeken en te behouden, onderwijs, praktijkervaring opdoen, zelfredzaamheid. Wij zijn hard aan het werk geweest en hebben om zoveel mogelijk mensen te bereiken en om die kwaliteit van trajecten te verbeteren en hebben ook prikkels lokaal ingevoerd. Het Rijk is alleen bezig geweest met wetsontwerp. Verder niet. Zij hebben geen bijdrage aan ons geleverd. Wij zijn echt met de inburgering bezig geweest. Zij slechts met wetsontwerp” (Medewerker gemeente Deventer).

De gemeente Hengelo ziet als oorzaak van het verschil in denk- en werkwijze van de nationale overheid en gemeenten dat op lokaal niveau het integratiebeleid veel minder gekoppeld is aan vreemdelingenbeleid, omdat gemeenten daar niks over hebben te zeggen. “Op lokaal niveau ben je er vooral mee bezig van je krijgt gewoon een aantal mensen binnen in je gemeente en daar ga je gewoon iets meedoen. Op nationaal niveau is die discussie over inburgering heel erg verzwaard met eigenlijk andere discussies en soms ook verward met discussie over vreemdelingenbeleid. Inburgering en integratie gaat over mensen die er nu al zijn, maar het werd eigenlijk langzamerhand ook een beetje een instrument om het mensen moeilijk te maken hier te komen, of in ieder geval een soort drempel op te werpen. Wij gaan gewoon met mensen aan de slag, en dat is denk ik een heel andere invalshoek” (Medewerker gemeente Hengelo). Dit verschil van invalshoek bepaalt dus de manier waarop er op nationaal en lokaal niveau over inburgering wordt gedacht en de werkwijzen die daar uit voortkomen.

Steuntje in de rug geven om zelfredzaamheid bereiken

In de diepere voorkeuren van de nationale overheid en gemeenten is relatief weinig discrepantie waar te nemen. De diepere of uiteindelijke voorkeuren, zoals het versterken van de sociale cohesie, burgerparticipatie, het versterken van de zelfredzaamheid van burgers en eigen verantwoordelijkheid van burgers, van de nationale overheid en gemeenten komen overeen.

De verschillen zitten hem vooral in de rol die de nationale en de lokale overheid voor zichzelf zien om deze doelen te bereiken. De nationale overheid als gemeenten vinden dat integratiebeleid een belangrijke overheidstaak. Maar de nationale overheid legt sterker de nadruk op eigen verantwoordelijkheid, terugtrekkende overheid en marktwerking. Gemeenten zijn van mening dat begeleiding vanuit de gemeente nodig blijft.

Zo zegt een medewerker van de gemeente Deventer: “wij vinden dat iedereen mee moet doen en moet kunnen doen. Heleboel mensen kunnen dat zelf. Groep die kwetsbaar is vinden we dat de maatschappij, de gemeente verantwoordelijkheid hebben om deze mensen een steuntje in de rug te geven om wel die zelfredzaamheid te bereiken”.

Afrondend kan gezegd worden dat er op verschillende punten duidelijke verschillen bestaan in beleidsvisie tussen de nationale overheid en gemeenten. Gemeenten zijn dan ook niet onverdeeld enthousiast over de komst van de Wet Inburgering. “Op bepaalde punten is de wet wel de moeite waard, maar daar hadden we geen wet voor hoeven wijzigen. Die wet had op deze manier niet op de kop hoeven gaan. Marktwerking en prikkels had je ook in de bestaande wet kunnen inbouwen. Over het totaal ontbreken van de regie van de gemeente, dat is het belangrijkste punt waarop wij van mening verschillen” (Medewerker gemeente Deventer).

Het ontbreken van gemeentelijke regie is het meest heikele punt, maar bij andere aspecten zetten gemeenten ook hun vraagtekens of de veranderingen zullen leiden tot verbeteringen. “Ik heb geen een gemeente uitdrukkelijk horen zeggen: dit is een goede wet, daar maken we ons druk voor. Dat heb ik geen een gemeente horen zeggen” (Medewerker gemeente Hengelo). Hieruit kan worden opgemaakt dat er vanuit de gemeenten geen duidelijke wens is dat de Wet Inburgering er komt.

6.1.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor gemeenten

Uit paragraaf 6.1.1 en 6.1.2 volgt dat gemeenten naar aanleiding van de Wet Inburgering te maken krijgen met een afname in hulpbronnen en dat er enige discrepantie bestaat in de beleidsvisies van de nationale overheid en gemeenten. Wanneer wij deze twee waarden

opzoeken in het onderzoeksmodel, blijkt dat volgens de voorspelling van dit model gemeenten in cel 9 uitkomen qua gedragsintentie, te weten; sterk niet-beleidsondersteunend gedrag.

Eerder bleek echter dat gemeenten zich echter redelijk in lijn met de verwachtingen van de wetgever aan het voorbereiden zijn. Wat verklaart nu dit verschil in verwacht gedrag, in de vorm van voorbereidingen op de nieuwe wet op basis van de gedragsintentie, en werkelijk vertoond gedrag in de vorm van werkelijke voorbereidingen? Kennelijk vertonen gemeenten beleidsondersteunend gedrag maar vinden zij de invoering van de wet niet volkomen wenselijk.

In hoofdstuk 5 werd al gesteld dat ook al houdt een gemeente er een afwijkende beleidsvisie op na, dat er nauwelijks ruimte is om van de wet af te wijken omdat de beleidsvrijheid met betrekking tot de uitvoering van de wet beperkt is. En dat het met het oog hierop ook geen verrassing is dat er weinig discrepanties zijn waar te nemen tussen de beleidstheorie en de beleidswerkelijkheid.

Een medewerker van de gemeente Hengelo zegt hierover: “het Rijk bepaalt wat de wet inhoudt, want we zitten in een democratisch bestel en dat bepaald wat de inhoud is van de wet. De gemeente, dat zijn ook allemaal mensen, die hebben daar misschien wel een mening over, maar dat is in eerste instantie niet bepalend. Van de gemeente wordt verwacht dat zij loyaal de wet uitvoeren. Als gemeente heb je daar dus geen beleid meer in te voeren, van de gemeente wordt verwacht dat ie loyaal meewerkt”. Hieruit blijkt dat gemeenten weinig vrijheid ervaren hierin.

6.2 Bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding

De functies van bureau inburgering en maatschappelijke begeleiding in Deventer en Hengelo zijn per 1 januari 2007 opgeheven. In de nieuwe situatie zal voor zover er sprake is van klantmanagement dit door de gemeente worden uitgevoerd. Deze ontwikkelingen zijn conform de Wet Inburgering. In de gemeente Hengelo heeft de gemeente echter op eigen initiatief Scala welzijnswerk en Carint, die voorheen de functies van bureau inburgering en maatschappelijke begeleiding vervulde, om een gezamenlijk informatie- en adviesteam op te zetten.

In de paragrafen 6.2.1 en 6.2.2 komt aan bod wat de consequenties zijn voor de hulpbronnen van organisaties die de functie van bureau inburgering en/of maatschappelijke begeleiding vervulden. En in welke mate de beleidsvisie deze organisaties in

overeenstemming is met die van de nationale overheid. In paragraaf 6.2.3 ten slotte zullen deze beschrijvingen worden vergeleken met de theorie.

6.2.1 Consequenties hulpbronnen bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding

Een ingrijpende consequentie voor organisaties die de functie van bureau inburgering en/of maatschappelijke begeleiding vervulde is zoals gezegd dat deze functies per 1 januari 2007 voor deze organisaties komen te vervallen. Maatschappelijke begeleiding zal voor asielgerechtigde inburgeringsplichtigen door gemeenten nog wel extern worden ingekocht, maar het klantmanagement zullen zij zelf uitvoeren.

Dit zal voor deze organisaties een afname in werkzaamheden en financiële middelen inhouden, en als gevolg daarvan zal dan ook minder personeel nodig zijn om het resterende werk uit te voeren. De opgedane expertise op het vlak van klantmanagement, traject en maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtigen zal verloren gaan. Dat er in Hengelo een informatie- en adviesteam komt waarin Carint en Scala welzijnswerk een rol spelen waarmee deze organisaties in het nieuwe stelsel nieuwe taken krijgen toebedeeld krijgen, is niet iets dat uit de wet voortvloeit. Vanuit dit oogpunt gezien betekent de invoering van de Wet Inburgering een afname van hulpbronnen voor organisaties die totnogtoe het klantmanagement voor inburgeringsplichtigen en maatschappelijke begeleiding onder hun hoede hadden.

6.2.2. De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid

Qua oplossingen die de nationale overheid voorstelt vrezen de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding dat het inburgeren door heel veel nieuwkomers niet tijdig zal worden opgepakt, maar dat er om uiteenlopende redenen veel uitstel zal plaatsvinden. Zij zullen daardoor in de problemen komen, om op tijd voorbereid te zijn voor het examen. “Mensen zullen uitstellen, er zullen altijd mensen zijn die zeggen ‘ik wil me goed voorbereiden’. Maar voor een hoop mensen is dat longterm denken ontzettend moeilijk. Iets wat je nu doet om over 3 jaar he... Als mensen zeggen van ‘ik ga eerst werken, ik zie het straks wel’ dan vervalt natuurlijk ook de teruggave van het bedrag” (Medewerker Vluchtelingenwerk Deventer).

Een medewerker van Vluchtelingenwerk Deventer zegt hierover dat “de verantwoordelijkheid in de nieuwe wet wordt volledig bij de inburgeraar neergelegd hoewel iemand zich nauwelijks in het Nederlands kan redden. Zij moeten onderhandelingen voeren met aanbieders, en zij moeten toetsen of dat een aanbieder aan de kwaliteitseisen voldoet. Zij

moeten veel geld investeren in hun inburgering en aan het eind van de rit maar hopen dat zij het examen halen. Zo niet dan zitten zij wel met een schuld en hangen hen sancties boven het hoofd. Nieuwkomers zijn eigenlijk geen partij in het machtsspel”. Bureaus inburgering zijn van mening dat eigen verantwoordelijkheid in principe een goed streven is, maar dat iemand die de taal niet spreekt en niet bekend is met de regels geen goede beslissingen kan nemen.

Verder zullen nieuwkomers in het nieuwe stelsel veel afhankelijker worden van hun omgeving, die vaak ook niet over alle benodigde kennis beschikt, dan tot nu toe het geval was. “Aandachtspunt blijft de nieuwkomer, die vreemd in Nederland komt en dat de partners vaak ook niet voldoende overzicht hebben op wat hun mogelijkheden zijn en waar ze de hulp kunnen krijgen. Dat is toch vaak bij heel veel mensen niet voldoende aanwezig. Dus dat zal zeker een grote valkuil zijn voor de nieuwkomers. En dat ze dus niet een check hebben na een jaar, van wat bent u op dit moment aan het doen? Wat doet u eigenlijk? Zien jullie nog wel een beetje van waar je mee bezig bent? Als uitzendkracht in een slachterij werken is prima, maar daar leer je vaak niet je Nederlands. Je leert je eigenlijk ook niet voldoende te integreren” (Medewerker van Vluchtelingenwerk Deventer).

Problemen worden wat de afhankelijkheid van de omgeving betreft niet zozeer verwacht onder hoger opgeleiden, maar eerder onder lager opgeleide inburgeringsplichtigen. “Ik denk dat voor een deel van de mensen de hoogopgeleide mensen die heel zelfredzaam zijn dat dat wel goed is. Die kunnen ook hun eigen weg zoeken. Maar je hebt de groep die heel veel moeite heeft om zelf informatie te vinden. Daar zal het een probleem voor worden. En de groep die willens en wetens niet zo goed voorgelicht wordt door de omgeving zeg maar. Dus een deel weet het zelf helemaal niets, en een deel zit in een omgeving die met opzet niks verteld omdat zij daar geen belang bij hebben. En die kunnen de weg dan ook niet vinden naar de hulpverleningsinstanties als dat nodig is. Ik denk dat het een probleem gaat opleveren voor de mensen in achterstandsituaties. Sommigen hebben toch wel een steuntje in de rug nodig. En dat vraag ik me af of die het redden straks” (Medewerker Carint).

Wet Inburgering draagt niet bij aan verbetering inburgeringspraktijk

Er wordt gevreesd dat het nieuwe inburgeringstelsel zelfs het integratieproces wel eens zou kunnen belemmeren, omdat inburgeraars ervoor kunnen kiezen om binnen een zelforganisatie in te burgeren en daardoor minder in contact komen met mensen uit andere culturen. “Dat je eigenlijk wel een groep hebt die hier wel komt wonen maar dat het enorm afhankelijk is van de partner. Dat ze toch weer makkelijk terugtrekken in hun eigen omgeving. Hun eigen mensen, hun eigen kringetje. Dus die contacten die ze nu hebben op school, dat je met

Afrikanen, Aziaten noem maar op de hele mik mak die op dat moment de Nederlandse taal krijgen, dat je dat natuurlijk ook verliest. Want dan zoek je toch het Nederlands bij die zelforganisaties. En die zitten altijd met een Turkse achtergrond of met een Ghanese of met een Chinese of met een andere zelforganisatie (Medewerker Vluchtelingenwerk Deventer).

“Ik vermoed dat een aantal inburgeraars, als ze zelf mogen kiezen, de voorkeur geven aan de eigen groep. Terwijl je nu eigenlijk door breed aanbod mensen het heel normaal gaan vinden om daar in die groep te zitten van diverse nationaliteiten, mannen en vrouwen door elkaar. Toen ik in 1995 begon was dat nog een probleem om vrouwen in een gemengde groep te krijgen. Nou daar heb ik al 8 jaar niks meer over gehoord. Dat is gewoon wat je neer zet als beeld. Dat dat dus geen punt van discussie is voor deelnemers en dat wij niet voldoen aan dat soort eisen. Dus met die vrijheid die de mensen krijgen gaan ze dat gewoon weer doen. En individueel is dat misschien heel prettig, maar maatschappelijk gezien denk ik dat dat niet zo handig is. Als je met inburgering wilt bereiken dat mensen gaan integreren krijgen ze nu wel heel veel ruimte om het maar lekker niet te doen. Kunnen ze heel goed Nederlands spreken maar ik wil nou niet zeggen dat ze daardoor ook he...” (Medewerker Scala welzijnswerk).

In plaats van dat met de wet integratie wordt bevorderd wordt dus gevreesd dat er een stap terug zal worden gezet in het proces. Bepaalde zaken die door inspanningen van de laatste jaren nu als vanzelfsprekend worden ervaren, zullen in de nabije toekomst wellicht teniet worden gedaan.

Geen laag uitstroomniveau en hoog uitvalpercentage

De bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding in Deventer en Hengelo kunnen zich niet vinden in de probleemdefinitie van de nationale overheid. Zij constateren geen te laag uitstroomniveau of een te hoog uitval percentage. “Er is misschien inderdaad in de grotere steden was er meer uitval heb ik begrepen, dan hier was. Maar wij vonden het een goed systeem. Wij hebben niet zoveel uitval en het werkt en mensen kunnen goed uitstromen. Waarom moet je dat veranderen? (Medewerker Carint).

Dit wordt ook onderstreept door een medewerker van Scala welzijnswerk. “Ik denk het grootste probleem is dat mensen uit kunnen vallen op trajecten. En dat eigenlijk die trajectbegeleiding in die maatschappelijke begeleiding, met de uitgangspunten die in Hengelo altijd gehanteerd zijn ertoe leiden dat het uitvalpercentage superlaag is. Dus wij hebben een soort consensus binnen Hengelo met de gemeente, maar ook met alle uitvoerende instellingen over wat wij doen om uitval te beperken. En wat we doen in het geval mensen dreigen uit te vallen of tegen problemen aanlopen. En de consensus is dat we altijd oplossingsgericht en

dienstverlenend bezig zijn en niet sanctionerend. Nou we hebben ook benchmarking gedaan met andere gemeenten, en ons uitvalpercentage is een van de laagste in Nederland”.

De bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding zijn van mening dat juist door hun actieve aanpak van trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding veel uitval tot nu toe werd voorkomen. Zij verwachten dat in de toekomst, wanneer inburgeraars volledig zelf verantwoordelijk voor hun traject, eerder zullen uitvallen dan tot nu toe het geval was.

“Een van de dingen die hier in Hengelo redelijk bijzonder zijn is dat er eigenlijk een vrij breed draagvlak is voor de aanpak van inburgering, maar ook voor mogelijkheden voor mensen die in de problemen komen, om die in contact te brengen met anderen die ook verstand van zaken hebben. Bijvoorbeeld maatschappelijke begeleiding. Daar wordt ook zo gewerkt dat van als er problemen, zijn huiselijk geweld of wat dan ook, dat we weten naar wie we door kunnen verwijzen. En dat mensen ook deskundige hulp krijgen, gericht op de eigen achtergrond en situatie. Er is dus een breed netwerk van signalering en preventie. En ook daardoor kunnen wij meer doen dan mensen alleen maar een inburgeringprogramma laten volgen, waardoor ook de inburgering succesvoller zal zijn” (Medewerker Scala welzijnswerk).

Niet teveel nadruk op handhaven en sancties

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de denk- en werkwijzen van de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding en die van de nationale overheid dan vallen de volgende zaken op. De nationale overheid benadrukt in het nieuwe inburgeringsstelsel sterk de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen. In de praktijk betekent dat minder begeleiding vanuit de overheid en meer eigen initiatief vanuit de inburgeringsplichtige. De overheid wordt in het nieuwe stelsel meer dan voorheen een wetshandhaver in plaats van een procesbegeleider.

De bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding, die in opdracht van de gemeente klantmanagement, traject- en maatschappelijke begeleiding uitvoerden, vinden het niet wenselijk dat in het nieuwe inburgeringsstelsel de nadruk slechts op wetshandhaving komt te liggen. “Ik denk dat een welzijnsinstelling meer gericht is op maatschappelijk functioneren en wat het voor mensen zelf betekent en daar andere middelen voor inzet dan een wet die uitgevoerd moet worden. Waar ook nog eens een keertje, als je niet oppast, heel veel nadruk komt te liggen op sancties en op handhaven. Mijn ervaring hier met de welzijnsorganisaties is dat we vrij effectief zijn en zakelijk, maar ondanks die zakelijkheid ook dingen zoals vertrouwen en motivatie gebruiken binnen een redelijk zakelijk kader, wat

heel doelgericht is. En die combinatie van welzijn en efficiëntie, die doelgerichtheid, levert voor mij een heel goed beeld op. Terwijl ik de wet veel te eenzijdig gericht vind op geneens het effect, maar op het resultaat en met resultaat wordt geen effect bedoeld” (Medewerker Scala welzijnswerk).

“Al die gesprekken, al die telefoontjes die je tussendoor doet om iemand te stimuleren van: ‘he joh, waar was je?’ ‘Er was geen reden om weg te blijven’. Dat zullen ze straks ook nog wel voelen. Dat daar een enorm groot gat komt. De basisinfo kan natuurlijk iedereen lezen. Maar gewoon eigenlijk de opgebouwde expertise van ‘he ik zie jou en ik weet een klein beetje wat je kunt. Ik heb toch een bepaald gevoel erbij, kijkende naar he, ik pak dat toch eens voor jou op om je toch eens op een andere manier aan het denken te zetten. En doe dat eens even. Weet je wel. Dat die tijd er niet is, want die wordt natuurlijk niet meer gegund. Je moet het gewoon zelf doen. Voor een groep mensen is dit prima, want die kunnen het ook wel zelf. En die gaan er ook wel achteraan. Maar je hebt ook een hele grote groep die toch door een wet of door een beetje sturing vooral ook in het begin toch wel een klein beetje op een spoor worden gezet. ‘U moet naar niveau 2, heeft u voldoende ingekocht? Weet u waar u dat doet?’ Noem maar op. En als de gemeente alleen maar registreert, en dan na 3 jaar oproept van ... dan heb ik het idee dat zij zich enorm verloren voelen” (Medewerker Vluchtelingenwerk Deventer).

Handje helpen bij zelfredzaamheid

De diepere voorkeuren van bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding lijken grotendeels overeen te komen. Het vergroten van de participatie van burgers en het versterken van de zelfredzaamheid van burgers zijn belangrijke doelen voor deze organisaties. “Wij willen dat ze de weg kunnen vinden in de samenleving. Wij willen dat ze aansluiting vinden bij voorzieningen die er zijn en bij vervolgotrajecten. Dus de zelfstandigheid, de zelfredzaamheid, van het individu staat voorop” (Medewerker Scala welzijnswerk).

Bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding zijn echter wel van mening dat inburgeraars daar wel enige mate van begeleiding bij nodig hebben. “Het doel is zelfredzaamheid van de nieuwkomers, dat mensen zich thuis voelen in de Hengelse samenleving. En dat zij hun weg weten te vinden binnen afzienbare tijd. Onze rol daarbij is om ze daar een handje bij te helpen. Om daar een aantal faciliteiten voor te bieden. Voor mensen die dat nog niet direct kunnen. Spreekuren waar mensen met allerlei vragen terecht kunnen. Vrijwilligers die ze eventueel mee kunnen nemen. En waar nodig maatschappelijk werkers als dat nodig is. Het doel is om mensen zelfstandig en gelukkig te laten leven. Echt de

zelfredzaamheid bevorderen dat is ons doel, door die maatschappelijke begeleiding” (Medewerker Carint). De wijze waarop deze zelfredzaamheid moet worden bereikt, daar verschillen de nationale overheid en de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding dus over.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding hun bedenkingen hebben over de effectiviteit van de door de nationale overheid ingezette instrumenten. Zij vrezen zelfs dat de maatregelen zouden kunnen leiden tot een verslechtering van de effectiviteit van de inburgering ten opzichte van de huidige situatie. De sterke nadruk van het nieuwe inburgeringsstelsel op eigen verantwoordelijkheid, handhaven en sancties zien zij als onwenselijk. Liever zouden zij zien dat er meer aandacht komt voor begeleiding van de inburgeringsplichtigen. Samenvattend kan dan ook wordt gesteld, dat er op verschillende punten duidelijke verschillen bestaan in beleidsvisie tussen de nationale overheid en gemeenten.

6.2.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding

In de paragrafen 6.2.1 en 6.2.2 kwam naar voren dat de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding met de invoering van de Wet Inburgering kunnen rekenen op een afname van hun hulpbronnen. Daarnaast bestaat er een discrepantie tussen de beleidsvisies van de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding, en de beleidsvisies van de nationale overheid. Wanneer deze twee waarden worden ingevuld in het onderzoeksmodel, levert dit wat gedragsintentie betreft een voorspelling voor ‘sterk niet-beleidsondersteunend gedrag op’.

De bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding blijken zich echter wel in overeenstemming met de wet voorbereid te hebben. In die zin dat deze functies per 1 januari 2007 zijn opgeheven. Zij hadden wat dat betreft ook weinig keus, aangezien zij deze functies vervulden in opdracht van de gemeente, en de gemeente deze diensten niet langer bij hen inkoopt vanaf die datum. In het nieuwe inburgeringstelsel verliezen gemeenten en met de uitvoering van klantmanagement en trajectbegeleiding belaste uitvoeringsinstanties zoals bureaus inburgering en met maatschappelijke begeleiding belaste welzijnsinstellingen hun regierol omdat in de toekomst de inburgeringsplichtige in principe in het vervolg zelf de regie over zijn inburgering voert.

6.3 Regionale opleidingscentra

In hoofdstuk 5 zagen we dat ROC's zich in grote mate in overeenstemming met de wet aan het voorbereiden zijn. De ROC's in Deventer en Hengelo spannen zich in om in aanmerking te komen voor het Keurmerk Inburgering. Ook passen zij hun werkwijzen en lesmethoden zodanig aan dat zij voldoen aan de eisen die de Wet Inburgering stelt. Beide ROC's hebben de intentie zowel te offreren op gemeentelijke aanbestedingen voor inburgeringcursussen, als inburgeraars op de particuliere inburgeringmarkt te bedienen.

In de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2 zal uiteen worden gezet wat respectievelijk de consequenties zijn voor de hulpbronnen van de ROC's en in welke mate de beleidsvisie van ROC's in overeenstemming is met die van de nationale overheid. In paragraaf 6.3.3 ten slotte zullen deze uitkomsten worden vergeleken met de theorie.

6.3.1. Consequenties hulpbronnen regionale opleidingscentra

Een consequentie voor ROC's die van grote betekenis is, is dat de gedwongen winkelnering in het nieuwe stelsel wordt opgeheven. Dat betekent dat ROC's niet langer automatisch trajecten voor nieuwkomers gegund krijgen vanuit de gemeente en dat de particuliere markt belangrijker gaat worden voor ROC's. De meeste nieuwkomers zullen zelfstandig een cursus moeten inkopen op een markt met verschillende aanbieders waar het ROC een van is. Dit levert voor het ROC als organisatie meer onzekerheden op dan in het voormalige inburgerstelsel.

ROC's verwachten per saldo daardoor minder cursisten te zullen hebben, omdat de markt van nieuwkomers met meerdere aanbieders zal worden gedeeld. Om concurrerend te zijn zal de kostprijs van de inburgeringcursussen moeten dalen. Dit is lastig voor ROC's. Een groot deel van de kosten wordt bepaald door personeelskosten. Daar kan echter weinig aan gewijzigd worden aangezien het ROC als onderwijsinstelling heeft te maken met CAO's. Daarnaast beschikken ROC's als relatief grote organisatie over een aantal centrale diensten en relatief dure voorzieningen waarvan de kosten voor een deel in de kostprijs verrekend worden.

De strategie van de ROC's is om te werken met een klein team aan vaste medewerkers met daarnaast een groep tijdelijk in te huren krachten. Na de reorganisatie is er dan een vaste kern die de kwaliteit waarborgt waarnaast mensen worden betrokken als er werk te doen is. Naast dure docenten zal er gewerkt worden met onderwijsassistenten en met tijdelijke docenten met een minder dure CAO. Om dit te bereiken wordt boventallige medewerkers

aangeboden met vervroegd pensioen te gaan en worden mensen gestimuleerd elders binnen het ROC werk te zoeken.

Door deze maatregelen vrezen de ROC's dat zij niet de mate van kwaliteit kunnen bieden zoals dat tot nu toe het geval was. Wanneer de omvang van de inburgeringstak binnen de ROC's te klein wordt is er niet langer ruimte voor investeringen in onderwijsvernieuwingen. Zo gaat het aantal onderwijskundigen van het ROC van Twente terug van drie naar een en mogelijke een halve fte. ROC's verwachten hiervan negatieve consequenties voor de kwaliteit van het onderwijs. "Wij werken naar een organisatie die in staat is om zijn kennis te behouden, om kennis te borgen. Maar als je niet oppast op een gegeven ogenblik wordt je zo klein dat je niet in staat bent om je expertise vast te houden. Dat is een tragedie voor Aventus, maar nog veel meer een maatschappelijke tragedie. Omdat je dan gewoon een deel van je onderwijsinfrastructuur uitgehold hebt en om zeep hebt geholpen (Medewerker ROC Aventus).

Een ander punt van zorg voor de ROC's is dat met de afschaffing van de gedwongen winkelnering van de ROC's de opgebouwde lokale samenwerkingsstructuren zullen verdwijnen naar aanleiding van de gewijzigde verhoudingen tussen lokale actoren. "Vroeger was je echt partner dus ook in het voortraject, maar nu is dat een beetje ingewikkeld. Bij wijze van spreken geef je allemaal goede tips en ideetjes hoe ze het allemaal zouden kunnen gaan inkopen en vervolgens kopen ze bij een ander in" (Medewerker ROC Aventus).

De afgelopen jaren hebben lokale actoren veel geïnvesteerd in partnerschap, ketensamenwerking en beleidsnetwerken. Er werd gezamenlijk bepaald welke doelen er op een bepaalde termijn bereikt zouden moeten worden en welke rol de verschillende partijen daarin zouden hebben. Op deze manier kon er op lokaal niveau samenhang worden bewerkstelligd in het gevoerde beleid.

Het is de vraag in hoeverre samenwerking tussen de gemeente en het ROC nog mogelijk is, nu het ROC een van de vele mogelijke cursusaanbieders is geworden en niet te veel informatie meer kan prijsgeven. ROC's vinden het een belangrijke keerzijde van het nieuwe inburgeringsstelsel dat de gedane investeringen in deze partnerschappen door de Wet Inburgering teniet worden gedaan.

Concluderend kan gesteld worden dat ROC's er wat hulpbronnen betreft door de Wet Inburgering er op achteruitgaan. Men kan uitzien op minder cursisten en er moet gesneden worden in het personeelsbestand om onder andere een lagere kostprijs te kunnen bereiken om de concurrentie aan te kunnen nu de gedwongen winkelnering wordt opgeheven. De ROC's vrezen door deze inkrimping dat zij het huidige kwaliteitsniveau niet kunnen handhaven. Ten

slotte betreuren ROC's dat er in het nieuwe inburgeringsstelsel geen voorzetting kan plaatsvinden van de opgebouwde partnerschappen tussen ROC en gemeenten waarin zij een belangrijke meerwaarde zagen.

6.3.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid

Wat betreft de typen oplossingen is er verschil in opvattingen waar te nemen tussen de nationale overheid en de ROC's. De nationale overheid verwacht door het invoeren van een resultaatsverplichting, eigen (financiële) verantwoordelijkheid en financiële en verblijfsrechtelijke prikkels het uitstroomniveau te verhogen en de uitval te verlagen.

De ROC's vinden het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen in principe een goede ontwikkeling en kunnen zich ook vinden in het doel om naar een hoger uitstroomniveau te streven. Zij vinden het positief dat mensen verantwoordelijk worden gemaakt voor hun eigen leven en hun integratieproces, maar zij vragen zich echter af in hoeverre mensen in staat zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en verwachten niet dat door het nieuwe inburgeringsstelsel geen hoger uitstroomniveau zal worden bereikt. "De mensen streven ook naar een goed niveau, ten minste 90% van de mensen is daar heel erg druk mee bezig. En ik geloof niet dat omdat je je geld niet terugkrijgt ofzo, dat je het dan niet haalt, en straks dat je het wel haalt ofzo. Het is gewoon omdat het zo moeilijk is. Of omdat het niet lukt of omdat die toets jou niet ligt ofzo" (Medewerker ROC Aventus).

Daarnaast verwachten ROC's weinig verbetering met betrekking tot de hoogte van het uitstroomniveau onder oudkomers, omdat een grote groep oudkomers de afgelopen jaren al gebruik heeft kunnen maken van de mogelijkheden die er waren om in te burgeren. De mensen die gemotiveerd zijn en de capaciteiten ervoor hadden zijn inmiddels al ingeburgerd. De groep die nog niet is ingeburgerd zijn mensen die tot nu toe niet gemotiveerd of in staat waren.

"Er zijn volgens mij nog twee groepen over. Er is een groep die het in het verleden geprobeerd heeft en waar het niet gelukt is of die het al vaker dan een keer heeft geprobeerd. En er is nog een groep mensen die denken, hier begin ik niet aan, want dat wordt toch niks. Het is niet voor mij en die zijn niet gemotiveerd. Ik denk dat deze doelgroep een beetje begint op te drogen. Als het gaat om kennismaken met het aanbod. Ik denk dat alle in Deventer woonachtige oudkomers op de hoogte zijn. De groep die nog niet geweest is, nou ik denk dat die in verleden wel kansen hebben gehad, maar die hebben zij in het verleden aan zich voorbij laten gaan" (Medewerker ROC Deventer).

Onderscheid maken op basis van de capaciteiten van mensen

ROC's vinden dat het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de inburgeraar zelf moet worden gekeken om welke mensen het gaat. Niet elke inburgeraar is instaat om deze eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. "Een deel van die vaardigheden maakt nou net deel uit van het hier inburgeren en moet je dus leren. En als je uit een andere cultuur komt of geen opleiding hebt dan is het verrekke moeilijk om te bepalen wat je nodig hebt. Als je de taal ook nog een keer niet machtig bent en ook nog niet de weg weet in Nederland, dan vind ik het onverantwoordelijk om mensen in het diepe te gooien" (Medewerker ROC van Twente).

Een van de risico's is dat inburgeraars die niet in staat zijn hun eigen inburgering te regelen dit daardoor steeds zullen uitstellen. Het uitstellen van het inburgeren geeft lange tijd geen problemen. Pas na een aantal jaren wordt gekeken of dat iemand inmiddels zijn inburgeringsexamen met goed gevolg heeft afgelegd. In de tussen tijd is er geen controle en leert iemand een gebrekkig Nederlands wat lastig weer valt af te leren. In het voormalige inburgeringsstelsel was iemand verplicht binnen drie maanden na vestiging te starten met de door de gemeente aangeboden inburgeringcursus. In dit opzicht voorziet het ROC een verslechtering in de voortgang van de inburgering van bepaalde groepen nieuwkomers.

De ROC's vinden de financiële en verblijfsrechtelijke prikkels uitgaan van een negatief mensbeeld. Zij vragen zich af of dat dit de manier is om mensen gemotiveerd te krijgen. In beloning zien zij een betere methode wanneer zij inzet tonen om bij te dragen aan hun inburgering. Bijvoorbeeld in de vorm van het volgen van een opleiding, het doen van vrijwilligerswerk, of iets organiseren voor de wijk.

ROC's vinden het een negatieve insteek om er van uit te gaan dat mensen moedwillig stoppen met hun inburgeringstraject en dat dat kan worden voorkomen met sancties. "Uitval heeft met heel veel dingen te maken. Als je gaat kijken waarom iemand moet stoppen dan heeft dat vaak met schulden te maken, of heel zware familieomstandigheden, of dat mensen via het Rode Kruis in Afghanistan op zoek moeten naar hun kind. Maar ook mensen die niet vluchteling zijn staan onder grote druk. Dus ik geloof nou niet dat de druk opvoeren uitval voorkomt" (Medewerker ROC Aventus).

Weinig uitval en doelen worden gehaald

De probleemdefinitie van de nationale overheid en de ROC's komen niet met elkaar overeen. De door de nationale overheid geconstateerde hoge uitval en het te lage uitstroomniveau dat werd bereikt werden door de ROC's in Deventer en Hengelo niet geconstateerd binnen de

eigen instellingen. “Ik denk dat het op zich goed loopt. We hebben weinig uitval en mensen halen hun doelen” (Medewerker ROC Aventus).

Voorts stelt een medewerker van het ROC Aventus dat wat vaak uitval wordt genoemd geen uitval is, maar een verandering in de plannen van mensen, waar door het lijkt alsof iemand uitvalt. “Iemand zit bijvoorbeeld in een traject naar werk. Die cursist is twee jaar met een traject onderweg en denkt van nou ik ben financieel onafhankelijk. Want dat zijn veel nieuwkomers, want zij konden allen komen omdat hun partner genoeg inkomsten had. En zij denken, ik ga toch een opleiding doen, want ze merken toch van mijn opleiding is niet voldoende, daar kan ik in Nederland niks mee. Dat is dan uitval, want hij is uitgevallen van het traject naar werk. Maar wij zeggen dat is helemaal geen uitval. Dat is iemand met een nieuw plan!”

Inburgeringsexamen is geen goede graadmeter

In de achtergrondtheorieën, ofwel de denk- en werkwijzen, van nationale overheid en ROC's zijn eveneens enkele verschillen te constateren. De nationale overheid wil afstappen van vrijblijvende inburgering, maar wil werken met concrete en controleerbare doelen. Het halen van het inburgeringsexamen zou betekenen dat iemand voldoende is ingeburgerd.

ROC's hebben hier hun bedenkingen bij. Zij zien het in lijn met de afrekencultuur zoals deze bijvoorbeeld bij de politie, waarbij het aantal uitgeschreven bonnen een bepaalde prestatie zou moeten uitdrukken. ROC's vinden daar weinig inhoud of verbetering achter zitten, omdat je de mate waarin iemand is ingeburgerd niet kunt kwantificeren. Het halen van een examen zien ROC's niet als een goede graadmeter om te bepalen of dat iemand ingeburgerd is en 'meedoet' in de samenleving.

ROC's denken dat de nadruk op het halen van het examen en de bijbehorende sancties een reactie zijn op het immigratievraagstuk en niet een antwoord zijn op de vraag hoe je mensen het beste kunt laten meedoen in de maatschappij. Zij zien de wet onder meer als een instrument om immigranten te weren. “Het aantal inburgeraars wordt sowieso minder. Niet alleen door de wet, maar ook doordat de wet immigratie tegenhoudt. Dat is toch het verborgen doel. Er komen natuurlijk veel minder mensen, dat is al aan de gang” (Medewerker ROC Aventus).

Onderwijs is een overheidstaak die je niet aan de markt kunt overlaten

Een ander belangrijk verschil in denkwijze is dat de nationale overheid wat inburgering betreft streeft naar een terugtrekkende overheid. Daartoe wordt marktwerking geïntroduceerd

waardoor de keuze vrijheid voor het product inburgeringscursus wordt vergroot en wordt de eigen verantwoordelijkheid van burgers versterkt. ROC's zien onderwijs echter als een overheidstaak.

“Als je praat over onderwijs, dat is grondwettelijk vast gelegd in artikel 23 dat onderwijs een aanhoudende zorg van de overheid is. Dat geldt voor primair onderwijs, dat geldt voor voortgezet onderwijs. Er is een segment in het onderwijs waarop dat niet van toepassing is en dat is onderwijs aan volwassenen, en dat vind ik een heel rare situatie. En daar wordt dan vrije markt en aanbesteding neergezet. Vanuit het perspectief van wat wil je als land met je onderwijs, hoe zie je onderwijs voor je, vind ik het een heel rare keuze. Wat ik zie gebeuren is een verslechtering” (Medewerker ROC Aventus).

De ROC's zetten ook vraagtekens bij het idee dat de invoering van marktwerking tot betere inburgeringsresultaten zal leiden. Tijdens aanbestedingsrondes kunnen nieuwe aanbieders wel zeggen dat zij het beter zullen doen dan de ROC's het nu doen, maar dat zal nog moeten blijken. “Ik denk dat we straks aanbieders krijgen die zeggen dat ze het kunnen, waarvan over een jaar of twee blijkt dat ze het ook niet kunnen. Maar dan is wel een onderwijs infrastructuur uitgehold en om zeep geholpen” (Medewerker ROC Aventus).

Kloof tussen beleid en praktijk

Evenals de gemeenten Deventer en Hengelo hebben ROC Aventus en het ROC van Twente meegedaan aan de Taskforce Inburgering. De ROC's zijn niet te spreken over het feit dat de nationale overheid alle bevindingen het werk van de Taskforce naast zich neer heeft gelegd.

“Alles wat toen geconstateerd is en waarop ingezet is dat te veranderen, daar heeft niemand het meer over. Wordt gewoon afgeschaft. En dat mag de inburgeraar gewoon zelf gaan regelen. Dat is ook voor gemeenten een enorme klap in het gezicht. Ze zijn door de Taskforce wel begeleid, maar ze moesten het wel allemaal zelf doen en er uren en middelen in investeren. Daar is een hele slag in gemaakt. En op het moment dat je aan de implementatie toekomt, is het van ‘we gaan het nu eens heel anders doen’. Ik vond het verbijsterend” (Medewerker ROC van Twente).

Hiermee samenhangend stellen de ROC's dat het verschil in denken over inburgering tussen het nationale en het lokale niveau wordt veroorzaakt doordat er door het nationale niveau niet voldoende wordt geluisterd naar lokale bij inburgering betrokken actoren. “Er wordt niet gepraat met inburgeraars. Er wordt niet gepraat met maatschappelijke organisaties in dat veld. En er wordt niet gepraat met gemeenten. En dan bedenken ze weer iets nieuws. Je moet oppassen dat je niet cynisch wordt” (Medewerker ROC van Twente).

Een medewerker van ROC Aventus zegt het volgende over de kloof tussen het nationale en lokale niveau. “Ik merk dat de rijksoverheid in bepaalde opzichten niet weet wat er nu precies speelt op de werkvloer. Een jaar geleden is Balkende met een paar ambtenaren op mijn school op bezoek geweest en heeft daar een halve ochtend gekeken gesproken met deelnemers van inburgeringcursussen. Ik zal het nooit vergeten. Ik mocht de delegatie op mijn locatie rondleiden. En er liep een ambtenaar achter Balkende en wij kwamen op een praktijk leercentrum waarin ik inburgeraars liet zien die bezig waren in een metaalwerkplaats met het maken van metalen bakjes. Het ging helemaal niet om die bakjes het ging om taaldoelen. Kun je mij de hamer aangeven? Waar is de nijptang? Kun je mij helpen? Een gesprek. Er was een ambtenaar die mij influisterde ‘de premier wil taallessen zien hoor’. Ik dacht mensen hebben geen benul hoe dat werkt dan. Het is anekdotisch maar het geeft wel een beeld”.

ROC is geen marktpartij maar een maatschappelijke organisatie

Tussen de diepere voorkeuren van de nationale overheid en ROC's blijkt enige discrepantie te bestaan. Het versterken van de sociale cohesie, het stimuleren van burgerparticipatie, het versterken van de zelfredzaamheid van burgers en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, daarin kunnen ROC's zich vinden. De mate waarin er echter sprake zou moeten zijn van marktwerking in het onderwijs, daar zetten ROC's vraagtekens bij. ROC's zien onderwijs als een belangrijke overheidstaak. Dat de overheid deze verantwoordelijkheid afschuift zien zij als onwenselijk. ROC's zien hun eigen rol eerder als maatschappelijke organisatie dan als marktpartij. Zij zien zichzelf als belangrijke ketenpartner in de lokale inburgeringketen en zij willen ook graag maatschappelijke problemen en taken op zich nemen. Marktwerking en concurrentie passen hier niet goed bij.

Een medewerker van het ROC Twente zegt het volgende hoe het ROC van Twente haar rol op het lokale inburgeringveld ziet. “Wij heten niet voor niets ROC van Twente. Je moet midden in de samenleving staan. En wij willen ook deel uitmaken van die infrastructuur. Daar zit wel een spanningsveld. Gezamenlijk met gemeente en ketenpartners investeren in zo'n regio en in die infrastructuur. En om enigszins mee te gaan in allerlei hypes daarin zonder dat ze in de gaten hebben dat ze een stuk van de infrastructuur wegsnijden”.

Over de rol van het ROC zegt een medewerker van ROC Aventus. “Dat wij een serieuze partner zijn, op het gebied van inburgering en dat wij met andere ketenpartners, en dat hebben we ook laten zien in ons aanbod de afgelopen periode, dat wij niet een solistische instelling zijn. Dat wij heel nadrukkelijk samenwerking zoeken met andere instellingen in de

stad. Omdat we denken dat we Deventer wat te bieden hebben. Dat we een bijdrage kunnen leveren aan de lokale infrastructuur. Vanuit het ketenpartner denken. Dat we een partner zijn die maatschappelijk mee wil denken over maatschappelijke problemen die op ons afkomen. Niet eens geredeneerd van jullie hebben het geld en wij willen de opdracht maar ook hoe formuleer je de kaders voor een opdracht. Wat signaleren wij aan maatschappelijke problemen in de stad? Waar zouden wij op dit moment prioriteit aan geven? Dus dat betekent investeren in netwerken in relaties. Aan de ene kant om te laten zien dat je er bent. Aan de andere kant ook om input te leveren van we zijn een onderwijsinstelling maar wij zijn ook een maatschappelijke organisatie en we dragen maatschappelijke verantwoordelijkheid”.

In het nieuwe inburgeringsstelsel is het nog maar de vraag in hoeverre er nog sprake kan zijn van ketensamenwerking. Door de marktwerking zal er steeds sprake zijn van wisselende samenstellingen van cursusaanbieders, waardoor het lastig is op dat gebied iets op te bouwen. “Hoe er omgegaan wordt met geïnvesteerd materiaal in voorzieningen in infrastructuur in kwaliteit dat is in een klap afgeschaft. Dat vind ik weggegooid geld. Dat vind ik jammer. Daar is heel veel geld in geïnvesteerd de afgelopen jaren, in inburgering in ROC ontwikkeling. Straks zal het effect zijn dat dat voor een heel groot gedeelte weggedaan, op een andere manier gedaan wordt. Dat vind ik gewoon kapitaal vernietiging” (Medewerker ROC van Twente).

Er bestaan op verschillende punten duidelijke verschillen in beleidsvisie tussen de nationale overheid en ROC's. ROC's zijn dan ook niet zeer positief over de komst van de Wet Inburgering. “Nee, ik ben helemaal niet blij met de nieuwe wet. Ik vind het een enorme poppenkast een ook van ‘kijk ons eens stoer doen tegen de immigranten’. Het is niet iets waar wij lokaal om hebben gevraagd. Zo van ‘hier lopen wij tegenaan, doe er iets mee’. Het komt van boven, deze wet, zonder samenspraak op lokaal niveau. Ik kan het me niet herinneren” (Medewerker ROC Aventus).

De afbraak van de lokale infrastructuur op het gebied van inburgering zoals de opgebouwde ketensamenwerking en investeringen in het verbeteren van het voormalige inburgeringsstelsel, stuit ROC's het meest tegen de borst. Daarnaast zijn ROC's niet overtuigd van de effectiviteit van een aantal van de instrumenten die de nationale overheid in het nieuwe inburgeringsstelsel wil gaan inzetten.

6.3.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor regionale opleidingscentra

In de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2 zagen we dat ROC's met de invoering van de Wet Inburgering kunnen rekenen op een afname van hun hulpbronnen en dat er behoorlijk wat discrepantie bestaat tussen de beleidsvisies van de nationale overheid en de ROC's. Wanneer deze twee waarden worden ingevuld in het onderzoeksmodel, kan worden afgelezen dat volgens de voorspelling van dit model ROC's in cel 9, ofwel Sterk niet-beleidsondersteunend gedrag, uitkomen wat betreft gedragsintentie.

In het vorige hoofdstuk bleek echter dat ROC's zich in grote mate in overeenstemming met de wet aan het voorbereiden te zijn. Hoe kan nu worden verklaard dat er sprake is van dit grote verschil in verwacht gedrag in de vorm van voorbereidingen op de Wet Inburgering op basis van gedragsintentie en werkelijk vertoond gedrag in de vorm van feitelijke voorbereidingen? Want kennelijk vertonen ROC's beleidsondersteunend gedrag terwijl zij de invoering van de wet niet wenselijk vinden.

In paragraaf 6.3.2 werd al aangestipt dat de Wet Inburgering niet iets is waar ROC's om hebben gevraagd, maar dat het iets is dat de nationale overheid zonder samenspraak met lokale bij inburgering betrokken actoren is opgelegd. Suggesties en ideeën vanuit lokale bij inburgering betrokken actoren met betrekking tot de wet werden in de wind geslagen door de nationale overheid. "Er is op allerlei manieren gewaarschuwd voor deze wet, dat ie moeilijk uitvoerbaar is dat ie misschien juridisch niet haalbaar is. Dus nee, ik heb niet het idee dat we hier op zaten te wachten ofzo" (Medewerker ROC Aventus).

Daarnaast hebben ROC's zich aan te passen aan de wensen van de gemeente, willen zij uit de bus komen als meest geschikte aanbieder tijdens gemeentelijke aanbestedingsprocedures voor inburgeringscursussen. ROC's zijn dus afhankelijk van de criteria van de gemeente waar zij zich op moeten richten. Verder hebben zij ook rekening te houden met de markt van particuliere inburgeraars, door rekening te houden met de wensen van de particuliere klant, omdat zij anders bij de concurrent een cursus zullen inkopen.

Een medewerker van ROC Aventus zegt hierover: "Binnen Aventus is de visie van wij moeten anticiperen op deze ontwikkelingen en als we dat niet doen dan komt het niet goed. Zorgen dat we voorop lopen. Dat we een goede campagne voeren. Dat we trajecten op maat hebben. Betaalbare trajecten. Dat mensen weten dat ze bij ons terecht kunnen. Dat zijn dingen waar wij onze energie op richten. De keus van zijn wij het wel of niet eens met de nationale overheid is niet zo heel belangrijk op het moment. Het is gewoon zorgen dat je de boel snel voor elkaar hebt".

6.4 Andere cursusaanbieders dan regionale opleidingscentra

Andere cursusaanbieders dan ROC's bleken zich in hoofdstuk 5 niet volledig in lijn voor te bereiden met wat de nationale overheid voor ogen staat. Zij spannen zich in om in aanmerking te komen voor het Keurmerk Inburgering en zij passen hun werkwijzen en lesmethoden zodanig aan zodat zij voldoen aan de eisen die de Wet Inburgering stelt. Ook hebben zij de intentie om te offeren op gemeentelijke aanbestedingen voor inburgeringcursussen. Maar inburgeraars op de particuliere inburgeringmarkt bedienen, daar zien zij vooralsnog van af. Hoewel dat juist een van de speerpunten van het nieuwe beleid is dat er naast de ROC's een markt van cursusaanbieders zal ontstaan.

In de paragrafen 6.4.1 en 6.4.2 zal worden ingegaan op wat respectievelijk de consequenties zijn voor de hulpbronnen van andere cursusaanbieders dan ROC's en in welke mate de beleidsvisie van andere cursusaanbieders dan ROC's in overeenstemming is met die van de nationale overheid. In paragraaf 6.4.3 zullen deze uitkomsten vergeleken worden met het theoretisch model.

6.4.1 Consequenties hulpbronnen andere cursusaanbieders dan ROC's

Door de inburgeringsplicht voor oudkomers en de introductie van marktwerking voor nieuwkomers verwachten de cursusaanbieders dat de gemeente voor een grotere groep cursussen zal gaan aanbieden dan voorheen, en dat er dus voor grotere groepen zal worden ingekocht. Niet alle in het verleden ingeburgerde oudkomers hebben het nu vastgestelde niveau toen al bereikt en zullen verder moeten gaan met inburgeren totdat het vereiste taalniveau is bereikt. Groepen die in het verleden geen gebruik hebben gemaakt van het inburgeringaanbod in hun gemeente, hebben nu de plicht om alsnog in te burgeren. En door de opheffing van de gedwongen winkelnering mogen gemeenten voor asielzoekers en imams, die vielen onder de groep nieuwkomers, cursussen inkopen op een markt van aanbieders. Deze ontwikkelingen betekenen een potentiële groei voor hun bedrijf.

Het gaat om een potentiële groei, omdat bij elke aanbesteding die plaatsvindt vanuit de gemeente voor de inkoop van inburgeringcursussen, er onzekerheid bestaat voor de cursusaanbieders of hen de opdracht wel gegund zal worden door de gemeente. Hoewel de inburgeringmarkt een flinke groeimarkt kan zijn voor cursusaanbieders, zien zij ook in dat deze groei niet structureel is. Wanneer over een aantal jaar zo goed als alle oudkomers in Nederland zijn ingeburgerd, is deze markt grotendeels opgedroogd.

Wanneer aanbieders er in slagen een aanbesteding van de gemeente gegund te krijgen, dan kan een aanbieder zoals gezegd uitzien op een groter aantal trajecten dan voorheen het geval was. In dat geval zullen er extra docenten aangenomen worden. Omdat aanbesteding weinig garantie op continuïteit biedt, zal evenals bij de ROC's worden gewerkt met een kern van vaste medewerkers en daarnaast een schil van flexibele krachten die per trajectperiode een arbeidscontract krijgen.

Cursusaanbieders verwachten echter geen enorm grote groei, aangezien zij voorheen ook al werkte met oudkomers en slechts een deel van de nieuwkomers een traject van de gemeente krijgt aangeboden. De doelgroep verandert dus niet veel in vergelijking met de oude situatie. De cursusaanbieders die in dit onderzoek zijn betrokken hadden namelijk vooralsnog geen interesse de markt van particuliere inburgeraars te betreden, wat een aanvullende groei voor cursusaanbieders zou kunnen betekenen. De nieuw verworven bevoegdheid om ook nieuwkomers te mogen bedienen wordt vooralsnog niet ten volle benut door de aanbieders waarmee in het kader van dit onderzoek gesproken is.

Afrondend kan gezegd worden dat andere cursusaanbieders dan ROC's er wat hulpbronnen betreft door de Wet Inburgering op vooruitgaan. Zij kunnen uitzien op zowel een groter aantal cursisten als een uitbreiding van het personeel, doordat door de nieuwe wetgeving de doelgroep ruimer is geworden. Aanbieders benutten deze ruimte echter niet ten volle, aangezien zij zich niet actief richten op de markt van particuliere inburgeraars.

6.4.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid

Er zijn enkele verschillen in opvatting over typen oplossingen van de nationale overheid en de cursusaanbieders hoewel cursusaanbieders zich op hoofdlijnen in de wet kunnen vinden. Het verschil in opvatting heeft voornamelijk betrekking op de invoering van de inburgeringsplicht waarbij de inburgeringsplichtige geacht wordt een bepaald taalniveau te bereiken. Cursusaanbieders menen dat het halen van het inburgeringsexamen het integratieproces kan ondersteunen, maar dat het niet betekent dat iemand dan ook geïntegreerd is.

“Die verplichting die er is, nou ja iedereen zal het moeten gaan doen alleen het is denk ik ook een stuk houding, cultuur daarin van gaat iemand alleen maar het kunstje van het inburgeren halen en trekt zich daarna weer terug in zijn eigen maatschappij en volgens mij blijft dat gewoon. Dan zou het bijna een traject op basis van cultuurverandering moeten zijn. Maar de contacten naar buiten zullen gemakkelijker gaan, dat kan bijdragen. Dat kan barrières wegnemen, maar ze moeten het zelf willen. Het stuk taal gaat het vergemakkelijken. Maar of

je uiteindelijk ook zegt van nou, mensen integreren zich volledig in de Nederlandse samenleving, dat is nog even de vraag” (Medewerker Hudson).

Doelstelling is ‘meedoen’ in de samenleving

Wanneer iemand zijn inburgeringsexamen heeft gehaald wil dat dus nog niet zeggen dat iemand ook ‘mee zal doen’ in de samenleving volgens de cursusaanbieders. Het halen van het examen heeft veel te maken met de capaciteiten die een bepaalde persoon heeft om zich de leerstof eigen te maken. “Er zitten ook mensen bij, dan kun je op je kop gaan staan, die krijg je gewoon niet op dat niveau. Analfabeten zijn analfabeten omdat zij niet naar school zijn geweest of omdat zij gewoon geen leervermogen hebben. Of heel gering leervermogen” (Medewerker Serin mens en werk).

Een medewerker van Sallcon werktalent zegt hierover: “Ik denk dat de eisen die de wet stelt, dat die voor een deel van de oudkomers gewoon niet haalbaar zijn. Dat wordt wel een lastig punt. Als ik denk van wat kan er niet goed gaan met die wet, dan denk ik dat er gewoon een groep oudkomers is die gewoon niet aan die eisen gaat kunnen voldoen” (Sallcon werktalent). Voor bepaalde groepen is dus het bereiken van het vereiste niveau lastiger dan voor andere groepen. Cursusaanbieders maken zich voornamelijk zorgen om inburgeringsplichtige oudkomers die veelal analfabeet zijn. Cursusaanbieders hebben er een hard hoofd in dat zij hen op het gewenste niveau kunnen brengen.

Het hanteren van negatieve prikkels, in de zin van het opleggen van sancties, zien cursusaanbieders voor deze groep dan ook niet als een geschikt instrument. Dergelijke prikkels zouden slechts effectief kunnen zijn bij mensen met een motivatieprobleem, hoewel het beste eindresultaat wordt bereikt met mensen die vanuit zichzelf graag willen inburgeren en gemotiveerd zijn.

Cursusaanbieders vragen zich af of het wel noodzakelijk is om mensen een examen te laten halen, om te kunnen spreken van een geslaagde inburgering. “Je moet natuurlijk ook zoeken naar de doelstelling van de hele wet, namelijk je moet mee gaan doen in de samenleving. Dat is niet het examen halen, dat is niet de doelstelling van de wet. De doelstelling is dat je mee kan doen en mee gaat doen in de samenleving. En daar heb je natuurlijk een bepaald niveau wel voor nodig. Een van de knelpunten dadelijk is dat gemeenten de neiging hebben dat examen ontzettend belangrijk te gaan vinden. Alsof het daar om draait. Daar draait het helemaal niet om. Het draait om mee gaan doen in het dorp of stad waar je woont” (Medewerker Serin mens en werk).

Cursusaanbieders stellen voor ook naar andere aspecten te kijken dan naar alleen het wel of niet slagen voor het inburgeringsexamen. “Het risico is dat het bureaucratisch benaderd gaat worden. Dadelijk gaat het alleen nog maar om dat examen, en dat zou verkeerd zijn” (Medewerker Serin mens en werk). Er zou meer moeten worden gekeken naar inspanning en vorderingen dan alleen naar het halen van een absoluut taalniveau, aangezien niet iedereen vanuit een zelfde startpositie begint. Welke inspanning heeft iemand behalve het leren van de taal geleverd om mee te doen in de Nederlandse maatschappij in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en dergelijke? “In feite moet je de mensen verplichten om het huis uit te komen en op plekken te komen waar ze alleen Nederlands praten. Dat is het belangrijkste wat je voor ogen moet hebben” (Medewerker Sallcon werktalent).

Weinig uitval

Cursusaanbieders hebben geen duidelijke probleemperceptie of een uitgesproken probleemdefinitie wat het beleidsveld inburgering betreft. Wanneer zij spreken over problemen die zij constateren met betrekking tot inburgering gaat het voornamelijk om lokale aangelegenheden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan problemen met het organiseren van kinderopvang voor inburgeringsplichtigen met de zorg voor kinderen. Of afstemmingsproblemen tussen ketenpartners zoals bureau inburgering met betrekking tot het klantmanagement.

Wat betreft de hoge uitval zeggen de geïnterviewde cursusaanbieders hier weinig last van te hebben gehad tot nu toe. Veelal bestond de doelgroep voor deze cursusaanbieders uit oudkomers met een bijstanduitkering die gekort konden worden op deze uitkering als zij zich niet hielden aan het inburgeringscontract. Vrouwen met opvoedtaken die een traject volgden hadden zichzelf veelal vrijwillig voor de cursus aangemeld en waren dus gemotiveerd genoeg om zich aan het inburgeringscontract te houden. Dit maakte uitval bij deze cursusaanbieders niet waarschijnlijk.

Over dat de nationale overheid de afgelopen jaren een te laag uitstroomniveau om doorgeleid te kunnen worden naar werk constateerde zegt een medewerker van Hudson het volgende. “Terwijl je ook kunt zeggen, die baan tuurlijk daar gaat een groot gedeelte van de groep voor, maar als je thuis zit daar wordt je ook niet veel wijzer van. Het kan ook zijn dat je gewoon weer een stuk sociale activering krijgt en dat je gewoon deelneemt aan de maatschappij. Vaak hebben zij geestelijke klachten, lichamelijke klachten, die worden dan ook minder. Dus meet je alleen maar van is iemand in het werk en is dat het resultaat geweest

van zo'n traject. Of kijk je gewoon van nou wat heeft zo'n traject maatschappelijk ook opgeleverd? En dan krijg je ook totaal andere berekeningen eruit”.

Toerusting met praktische vaardigheden

Wat betreft achtergrondtheorieën zitten andere cursusaanbieders dan ROC's qua denk- en werkwijzen redelijk op een lijn met de nationale overheid. De geïnterviewde cursusaanbieders zien het als een positieve ontwikkeling dat met betrekking tot inburgering het accent verschuift van theoretische kennis naar praktische vaardigheden. Vanuit hun achtergrond als reïntegratiebedrijf sluit dit goed bij hun gangbare werkwijzen aan. “Ik denk dat ze gewoon hebben gekeken naar de praktijk en het gewoon ook praktisch willen houden. Zie die mensen op een baan te krijgen en ga niet te veel in het niveau taalstijging zitten als dat toch niet lukt. Leer adequaat gedrag, leer ze adequaat te reageren” (Medewerker Alexander Calder arbeidsintegratie).

Daarnaast is toerusting voor zowel de nationale overheid als de cursusaanbieders een belangrijk sleutelwoord. Inburgeraars dienen te worden toegerust met kennis en vaardigheden om zichzelf in de maatschappij te kunnen redden. Daar hoort ook bij dat inburgeraars kennismaken van onderwerpen waar zij afwijzend tegenover staan en zich daar een gefundeerde mening over kunnen vormen.

“Het hoeft niet jouw keus te zijn, maar het is de realiteit in dit land, ze moeten het toch weten. En het belangrijkste is, praat erover. Dus niet zo van dat zit zo in elkaar dat moet je dus uit je hoofd gaan leren. Maar gewoon praat er met elkaar over en geeft je mening maar. Dat vinden ze ook heel moeilijk hoor, mening geven. Een aantal mensen is gewoon gewend om nooit zomaar de eigen mening te ventileren. En dat moeten ze dan maar gewoon leren, en daar gaan we dus ook voor” (Medewerker Serin mens en werk).

Zoals in de beschrijving van de typen oplossing naar voren kwam bestaat er verschil in opvatting over het opleggen van een inburgeringsplicht in de vorm van een resultaatsverplichting. Cursusaanbieders zijn het niet volledig eens met deze ‘examengerichtheid’. Op de vraag waarom de nationale overheid toch gekozen heeft voor deze strategie reageert een medewerker van Hudson als volgt. “Omdat ze vanuit de samenleving heel veel problemen en weerstand ontvangen hebben. Om daar aan tegemoet te komen. Hebben ze gedacht we moeten iedereen een bepaald niveau geven. En dat niveau dat is dat inburgeringsexamen, en dat zijn de criteria en zo wordt het gedaan nou goed dat is het”.

Een medewerker van Serin mens en werk denkt dat het verschil in opvatting hierover wordt veroorzaakt door het verschil tussen beleidsmatig en praktisch denken. “Als je de praktijk ziet, dan zie je ook dat je niet nooit of vaak niet met algemene maatregelen voor iedereen hetzelfde doel kan bereiken en dat streeft een beleidsmaker wel na. En aan iedereen moeten er gelijke kansen gegeven worden. Iemand die in de praktijk staat is altijd geneigd om rekening te houden met de menselijke factor. En dat is op beleidsniveau niet zo. Die nemen het gemiddelde en dan krijg je dus bijna automatisch een tegenstelling. Want dat staat haaks op maatwerk”.

Stimuleren van zelfredzaamheid

Tussen de diepere voorkeuren van de nationale overheid en ROC's blijken veel overeenkomsten te bestaan. De overeenkomst zit hem voornamelijk in het stimuleren van de zelfredzaamheid en weerbaarheid van mensen, zelf verantwoordelijkheid nemen en het belang van het stimuleren van maatschappelijke participatie.

Cursusaanbieders zien het als hun taak mensen daarin te begeleiden en te trainen. Een en ander moet echter wel vanuit commercieel oogpunt aantrekkelijk zijn, aangezien cursusaanbieders als bedrijf opereren op een inburgeringmarkt. “Ieder mens is de moeite waard. Ieder mens ieder heeft wat ie wil, wat ie kan, waar ie goed in is, en waar ie slecht in is. Daarin moet ie dus in geholpen worden om het einddoel te halen. Dat is ons streven. Dat wil je natuurlijk op een commercieel aangename manier doen. Anders houdt het op. Dat is de doelstelling dus. Mens en Samenleving zou het in dit geval heten” (Medewerker Serin mens en werk).

Er zijn dus op een aantal punten verschillen waar te nemen in beleidsvisie tussen de nationale overheid en andere cursusaanbieders dan ROC's. Deze verschillen hebben vooral betrekking op verschil in inzicht wat betreft de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten van de Wet Inburgering. Cursusaanbieders hebben hun bedenkingen over een aantal onderdelen van de wet, waardoor zij enigszins negatief tegenover de invoering van de Wet Inburgering staan.

6.4.3 Vergelijking van theorie en praktijk voor andere cursusaanbieders dan ROC's

In de paragrafen 6.4.1 en 6.4.2 werd geconstateerd dat andere cursusaanbieders dan ROC's met de invoering van de Wet Inburgering kunnen rekenen op een toename van hun hulpbronnen. En dat er enigszins discrepantie bestaat tussen de beleidsvisies van de nationale overheid en de andere cursusaanbieders dan ROC's. Wanneer deze twee waarden worden

ingevuld in het onderzoeksmodel, volgt dat andere cursusaanbieders dan ROC's in cel 3, ofwel Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict, uitkomen wat gedragsintentie betreft.

De hulpbronnen van de cursusaanbieders gaan er op vooruit, terwijl de beleidsvisie van de nationale overheid enigszins botst met de eigen beleidsvisie. Hoe wordt dit door cursusaanbieders met elkaar verenigd? Het lijkt erop dat de toename van hulpbronnen in dit geval de doorslag geeft om zich in lijn met de wet voor te bereiden. Ondanks de twijfel met betrekking tot de effectiviteit van de instrumenten van de Wet Inburgering. Dat dit zo werkt blijkt uit het volgende citaat.

“Een groep mensen wordt dan ingedeeld in laag tot middelniveau maar je kunt er van uit gaan dat het laag niveau is. Dat is mijn ervaring. En echt laag. En in een jaar tijd moeten die examens doen. Dat is niet realistisch. Maar wat moet je dan? Je kunt niet zeggen van dan doe ik het niet, zoek het maar uit. Ik denk dat dat wel de conclusie gaat worden. In de offertes wordt van alles beloofd, om maar zo concurrerend mogelijk te zijn, maar of je het kunt waarmaken? Je kunt het allemaal drukken op glanzend papier met foto's erbij, maar het zegt allemaal niks. Maar eigenlijk kan nog niemand zeggen dat ie het ontzettend goed doet, niemand, want er is geen ervaring. Het zal allemaal moeten blijken. Het gaat niet in een jaar. En je krijgt ook niet in een jaar dat mensen volledig mee gaan doen. Zeg maar gerust dat dat minimaal 2 jaar kost” (Medewerker Serin mens en werk).

In het vorige hoofdstuk bleek dat andere cursusaanbieders dan ROC's zich echter niet volledig in lijn met wat de nationale overheid voor ogen staat voorbereiden, doordat zij de markt van particuliere inburgeraars aan zich voorbij laten gaan. Dat heeft wederom te maken met de keuze voor de toename van hulpbronnen en niet voor de eigen beleidsvisie. Als bedrijf willen zij zich verzekeren van de beste mogelijkheid voor winst en groei en dat is momenteel niet de markt van particuliere markt van inburgeraars, maar de aanbestedingen van cursussen van gemeenten.

Aangezien gemeenten de belangrijkste afnemer zijn van inburgeringcursussen, en zij van hen afhankelijk zijn voor inkomsten, richten zij zich zoveel mogelijk op wensen van die gemeenten. De eigen beleidsvisie op inburgering is in de praktijk daar bij nauwelijks van belang. “Wij willen eigenlijk toch zo goed mogelijk in een praktische aanpak vertalen wat een gemeente ons feitelijk opdraagt. Wat ie wil. Daar leven wij van. Dus wij kunnen wel allemaal hoogstrevende doelen hebben maar dat heeft geen zin, want wij moeten zien dat wij zo goed mogelijk in die uitvoering komen” (Medewerker Alexander Calder arbeidsintegratie).

Al deze aspecten zorgen ervoor dat de cursusaanbieders zich, ondanks het verschil in beleidsvisie met de nationale overheid, over dit verschil heen zetten omdat zij naar aanleiding van deze wet wel kunnen uitzien op toename van hun hulpbronnen. In de praktijk zou gezegd kunnen worden dat zij onverschillig zijn ten aanzien van de inhoud van de Wet Inburgering en Beleidsondersteunend gedrag uit opportunistische vertonen, ofwel cel 2 uit het onderzoeksmodel.

6.5 Centrum voor werk en inkomen & Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

In hoofdstuk 5 kwam naar voren dat het CWI en het UWV zich niet volledig in lijn met wat de nationale overheid voor ogen staat voorbereiden op de invoering van de Wet Inburgering. Het bleek dat er binnen de onderzochte gemeenten nog nauwelijks stappen zijn ondernomen op het terrein van samenwerking ten behoeve van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten.

In de paragrafen 6.5.1 en 6.5.2 zal worden ingegaan op wat de consequenties zijn voor de hulpbronnen van het CWI en het UWV en in welke mate de beleidsvisie van het CWI en het UWV in overeenstemming is met die van de nationale overheid. In paragraaf 6.5.3 zullen deze uitkomsten vergeleken worden met het theoretisch model.

6.5.1 Consequenties hulpbronnen CWI en UWV

Een consequentie voor de hulpbronnen van CWI's is dat de huidige taken met betrekking tot inburgering, zoals deze in de WIN beschreven stonden, in het nieuwe stelsel komen te vervallen. Dat betekent dat het CWI niet langer een werkintake en een kwalificerende intake zal uitvoeren voor inburgeraars zoals dat tijdens de WIN gebruikelijk was. Wat in de toekomst de taken van het CWI zullen zijn is afhankelijk van welke koers de gemeente zal varen waar een CWI-kantoor gevestigd is. Tot die tijd zal het CWI inburgeraars, voor zover zij nog in aanraking komen met het CWI, als reguliere cliënten beschouwen.

Onzekerheid over consequenties voor het CWI

De hulpbronnen van het CWI zijn met het oog op de te vervullen taken vooralsnog afgenomen. Inburgeringsplichtige gezinsvormers en gezinsherenigers hoeven niet langer verplicht een intake te laten uitvoeren bij het CWI, aangezien hun partners moeten kunnen voorzien in hun levensonderhoud. Deze afname van cliënten betekent dat er minder werk te

doen is waardoor er minder financiële middelen zullen worden verstrekt aan het CWI en dat er voorsnog minder personeel nodig is om de resterende taken te vervullen.

In het nieuwe stelsel behoort echter een uitbreiding van de taken tot de mogelijkheden. Hierover bestaat nu nog onduidelijkheid en dit kan per gemeente verschillend zijn, aangezien het initiatief hiertoe bij de gemeente ligt. Het CWI ziet de beoogde nieuwe taken als een verbetering ten opzichte van de taken die zij vervulde tijdens de WIN, omdat deze taken slechts puur administratief waren. De beoogde nieuwe taken zijn inhoudelijk uitgebreider en veronderstellen meer inbreng vanuit het CWI en zijn daarom interessanter dan de voormalige taken.

UWV heeft weinig belang bij samenwerking

Het UWV zal met de invoering van de Wet Inburgering voor het eerst te maken krijgen met het beleidsveld inburgering. Of dat binnen een gemeente de UWV vestiging ook daadwerkelijk een rol zal gaan spelen binnen het beleidsveld inburgering is afhankelijk van het initiatief dat de gemeente neemt. Tot die tijd gaat het UWV op de oude voet verder met het reïntegreren van cliënten zonder te kijken of dat iemand daarnaast ook inburgeringsplichtig is of niet. In dat opzicht is het nog onduidelijk in hoeverre er sprake zal zijn van hulpbronwijzigingen qua nieuwe in te vullen samenwerkingtaken op het vlak van afstemming van inburgering- en reïntegratietrajecten. De aantallen mensen om wie het eventueel zou gaan waren bij het UWV in Deventer en Hengelo ook nog niet bekend.

Het UWV zal bij het uitvoeren van eventuele aanvullende taken in ieder geval geen financiële compensatie daarvoor ontvangen of extra mensen aan kunnen nemen. Er zal meer werk moeten worden verricht in dezelfde tijd met dezelfde middelen die het UWV nu ook beschikbaar staan. Dit sluit aan bij een andere tendens wat betreft hulpbronnen binnen het UWV, waardoor er met een van tevoren omschreven budget gewerkt moet worden waarvan alle cliënten gereïntegreerd dienen te worden. Wanneer het budget op is, komt er geen extra geld bij. In het verleden werd alle scholing en training die een bijdrage kon leveren aan het verhogen van de kansen van een cliënt op de arbeidsmarkt nog wel vergoed. Dit heeft als gevolg dat voornamelijk cliënten met een grote kans van slagen worden ondersteund in hun reïntegratie en cliënten met een minder grote slagingskans worden gepasseerd.

Uit een gesprek met een medewerker van het landelijke UWV bleek dat het UWV niet veel belang heeft bij de samenwerking met gemeenten om te komen tot gecombineerde trajecten. “Het UWV heeft niet vreselijk veel belang bij deze samenwerking. Mensen reïntegreren doen we sowieso. Als er taal bij moet dan doen we dat ook wel. Maar soms is

complete inburgering voor het vinden van werk niet nodig. Dan is het betalen van die cursus niet in ons belang. Dan richten we liever een eigen traject in, met als het nodig is een cursus Nederlands in het traject. De samenwerking is meer in het belang van de gemeente dan van ons”.

De conclusie wat betreft de hulpbronnen van het CWI en het UWV is dat de consequenties van de nieuwe wet hierop nog niet helemaal duidelijk zijn. Het CWI en het UWV krijgen er als het goed is taken bij, maar het zal afhangen van de gemeente waarin zij gevestigd zijn in hoeverre er van een uitbreiding van taken sprake zal zijn en in hoeverre dat overige hulpbronnen zal beïnvloeden. Omdat er nog niet gesproken kan worden van een eenduidige toe- of afname kan er vooralsnog het beste vanuit worden gegaan dat er niets aan de hulpbronnen van beide organisaties verandert.

6.5.2 De mate van divergentie in beleidsvisie met de nationale overheid

Kijkende naar de typen oplossingen, probleemdefinities en achtergrondtheorieën van het CWI kan gezegd worden dat het CWI daar neutraal tegenoverstaat en geen vastgestelde inhoudelijke visie heeft op inburgering. Het CWI ziet echter wel een aantal punten in de Wet Inburgering die al dan niet kunnen bijdragen aan de eigen organisatiedoelen.

CWI vindt coördinatie in taken belangrijk

Wanneer cliënten een achterstand hebben in het spreken van de Nederlandse is het gunstig dat zij hun taalniveau verhogen door middel van inburgeringcursus om zo hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het CWI vindt coördinatie in taken van de gemeente, het UWV en het CWI belangrijk om overlap in het aanbieden van taalondersteuning te voorkomen. Anders zou het voor kunnen komen dat een cliënt zowel taalondersteuning krijgt van het CWI en daarnaast een gecombineerd inburgering- en reïntegratietraject volgt via de gemeente en het UWV.

Een ander punt dat bijdraagt aan de organisatiedoelen van het CWI is dat nieuwkomers zonder inkomen, voornamelijk asielgerechtigden, zich van meet af aan zullen gaan richten op het vinden van werk. Tot nu toe was het zo dat zij het eerste jaar na de eerste intake bij het CWI niet sollicitatieplichtig waren, omdat zij fulltime moesten inburgeren. De motivatie van inburgeringsplichtigen om direct aan het werk te gaan werd om deze wijze niet benut. In de tussen tijd ontvingen zij een uitkering via het CWI. In het nieuwe stelsel zal direct na de eerste intake worden gezocht naar werk, waardoor er minder aanspraak gemaakt zal worden op

uitkeringen. Het CWI verwacht dat het hebben van een baan het inburgeringsproces ook zal kunnen versnellen.

Het feit dat slechts uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige nieuwkomers een intake hoeven te doen en inburgeringsplichtige nieuwkomers zonder uitkering zoals gezinsvormers en gezinsherenigers niet, kan nadelig zijn voor het integratieproces voorziet het CWI. Tijdens de WIN werden namelijk alle nieuwkomers ingeschreven en werd voor alle nieuwkomers bekeken wat de mogelijkheden voor een persoon op de arbeidsmarkt waren en welke eventueel aanvullende opleidingen nodig zouden kunnen zijn om een bepaald beroep te kunnen uitoefenen. Vrouwen die als gezinsvormer naar Nederland kwamen werden in het oude stelsel hierdoor meer geprikkeld om na te denken over de mogelijkheid om te participeren op de arbeidsmarkt. Nu moeten zij zelf deze stap maken en is de drempel hoger.

De missie van het CWI is ten slotte als volgt te beschrijven. Het hoofddoel van het CWI is om mensen te bemiddelen naar werk, en hen zo kort als mogelijk beroep te laten doen op een uitkering. De taak van het CWI is om mensen daar zo goed mogelijk bij te ondersteunen. Dit sluit aan bij de diepere voorkeuren van de nationale overheid om burgers zoveel mogelijk te laten participeren in de maatschappij door onder andere werk en de zelfredzaamheid van burgers te versterken.

UWV heeft geen inhoudelijke visie op inburgering

UWV heeft evenals als het CWI wat typen oplossingen, probleemdefinities en achtergrondtheorieën betreft geen inhoudelijke visie op inburgering en staat neutraal tegenover het nationale overheidsbeleid wat inburgering betreft. Het UWV ziet echter wel een aantal zaken in het nieuwe beleid die al dan niet ondersteunend zijn aan de eigen organisatiedoelen.

Zo stelt het UWV landelijk dat bij inburgering het beheersen van de Nederlandse taal een harde eis is, maar dat dit voor reïntegratie niet altijd het geval is. Zeer laag geschoolden zoals mensen in de tuinbouw sector of zeer hoog geschoolden die zich kunnen redden in het Engels, daarvoor is het beheersen van de Nederlandse taal niet van groot belang voor het vinden van werk. De belangen van het UWV en die van de gemeente komen dus niet altijd overeen bij het aangaan van een samenwerking ten behoeve van het combineren van inburgeringstrajecten.

Anderzijds stelt een medewerker van het UWV in Hengelo dat “als een klant een inburgeringscursus heeft gedaan dat de kans groter is dat ie duurzaam aan het werk blijft”. Er

is dus enigszins een afweging te maken tussen iemand duurzaam op de arbeidsmarkt laten instromen, of iemand zo snel mogelijk vanuit een uitkering naar werk brengen.

Verder stelt het UWV dat indien een combinatietraject onoverkomelijke problemen mocht opleveren, dat dan de stelregel moet zijn dat reïntegratie boven inburgering gaat. Bijvoorbeeld als er al begonnen is met een reïntegratietraject en de gemeente pas op een later tijdstip een verzoek tot samenwerking indient, of wanneer bepaalde regels onderling botsen. Het reïntegratieproces van de persoon in kwestie moet dan voorgaan.

De missie van het UWV zoals deze te lezen is op de website van het UWV is: “Wij stimuleren werken. Als werken onmogelijk is, zorgen wij snel voor tijdelijk inkomen”. Het uitgangspunt daarbij is werk boven uitkering. Alleen op het momnet dat dat onmogelijk is zorgt het UWV voor een tijdelijke uitkering. Daarnaast ondersteunt het UWV cliënten in hun reïntegratieproces door reïntegratietrajecten in te kopen, waardoor mensen zo snel mogelijk in staat worden gesteld weer aan de arbeidsmarkt deel te nemen.

Deze missie van het UWV sluit goed aan bij de diepere voorkeuren van de nationale overheid om de participatie van burgers te vergroten doordat zij bijvoorbeeld ‘meedoen’ op de arbeidsmarkt. En door hen weerbaarder en ‘zelfredzamer’ te maken zodat zij verantwoordelijkheid voor hun eigen leven kunnen nemen.

Het valt op dat met betrekking tot de mate waarin er divergentie bestaat tussen de beleidsvisies van de nationale overheid en het CWI en UWV, dat beide organisaties nauwelijks een visie hebben op inburgering. Behalve de mate waarin het de eigen organisatiedoelen ondersteunt, zijn zij onverschillig wat betreft de inhoud van de Wet Inburgering.

6.5.3 Vergelijking theorie en praktijk voor CWI en UWV

In de paragrafen 6.5.1 en 6.5.2 werd geconstateerd dat het CWI en het UWV met de invoering van de Wet Inburgering er onzekerheid bestaat over de consequenties van de hulpbronnen van beide organisaties. Daarom kan vooralsnog het beste uitgegaan worden van een onveranderde situatie wat betreft hulpbronnen. En dat het CWI en het UWV, afgezien van de mate waarin het nationale inburgeringsbeleid hun eigen organisatiedoelen ondersteunt, onverschillig zijn wat betreft de inhoud van de Wet Inburgering. Als deze twee waarden worden ingevuld in het onderzoeksmodel, kan worden afgelezen dat volgens de voorspelling van dit model, het CWI en UWV in cel 5, Neutraal gedrag ten aanzien van het beleid, uitkomen wat gedragsintentie betreft.

In het vorige hoofdstuk bleek ook dat de CWI's en UWV's een vrij passieve houding aannemen wat betreft hun voorbereidingen om te komen tot een samenwerking met gemeenten ten behoeve van gecombineerde inburgering- en reïntegratietrajecten. Uit de verzamelde gegevens bleek dat er binnen de onderzochte gemeenten nog nauwelijks stappen zijn ondernomen op dat vlak. De oorzaak hiervan is echter niet zozeer onwil vanuit het CWI en UWV, maar een gebrek aan initiatief vanuit de gemeente. Dit in combinatie met het neutrale gedrag ten aanzien van het beleid van het CWI en het UWV, heeft ertoe geleid dat de werkelijke voorbereidingen zijn achter gebleven bij de beoogde voorbereidingen.

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk werd gekeken of het onderzoeksmodel in figuur 3.2 een verklaring kan bieden voor de constatering die gedaan werden met betrekking tot de mate van consistentie van voorbereidingen op de Wet Inburgering in hoofdstuk 5. Daartoe werden de mate van divergentie in beleidsvisie met die van de nationale overheid en de consequenties voor de hulpbronnen van de actor beschreven in dit hoofdstuk. Vervolgens werd door het combineren van de variabelen 'hulpbronnen' en 'beleidsvisie' de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering bepaald. Zie hiervoor figuur 6.1.

Figuur 6.1: 'Gedragsintentie van lokale bij inburgering betrokken actoren ten aanzien van de Wet Inburgering als resultante van consequenties voor hulpbronnen en mate van congruentie in beleidsvisie'

	Beleidsvisie		
Hulpbronnen	<i>Congruerend</i>	<i>Onverschillig</i>	<i>Divergerend</i>
<i>Toename</i>	1. Sterk beleidsondersteunend gedrag	2. Beleidsondersteunend gedrag uit opportunisme	3. Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict - <u>Cursusaanbieders</u>
<i>Onveranderd</i>	4. Zwak beleidsondersteunend gedrag	5. Neutraal gedrag ten aanzien van het beleid - <u>CWI en UWV</u>	6. Zwak niet-beleidsondersteunend gedrag
<i>Afname</i>	7. Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict	8. Niet-beleidsondersteunend gedrag uit aversie	9. Sterk niet-beleidsondersteunend gedrag - <u>Gemeente</u> - <u>Bl en MB</u> - <u>ROC</u>

Vervolgens werd bekeken in hoeverre de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen op de invoering van de wet kan verklaren. Daartoe werd het feitelijke voorbereidingsgedrag van lokale bij inburgering betrokken actoren in kaart gebracht. De uitkomsten hiervan staan per actor aangegeven in tabel 6.2.

Het CWI en het UWV staan niet ingetekend in figuur 6.2, aangezien er slechts sprake is van gedragsintentie en nog niet van feitelijk voorbereidingsgedrag. Pas wanneer een gemeente het initiatief neemt tot samenwerking zal er sprake zijn van een daadwerkelijke beslissing vanuit het lokale CWI en UWV in welke mate zij daaraan gehoor willen geven. Tot die tijd is er zoals gezegd nog geen sprake van feitelijk voorbereidingsgedrag, maar slechts van gedragsintentie en kan niet beoordeeld worden in hoeverre zij zich in lijn met wat de wetgever verwacht voorbereiden. Het zal in de toekomst moeten blijken welke positie deze organisaties daadwerkelijk zullen innemen.

Figuur 6.2: 'Feitelijk voorbereidingsgedrag van lokale bij inburgering betrokken actoren'

1. Sterk beleidsondersteunend gedrag <u>- Gemeente</u> <u>- BI en MB</u> <u>- ROC</u>	2. Beleidsondersteunend gedrag uit opportunisme <u>- Cursusaanbieders</u>	3. Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict
4. Zwak beleidsondersteunend gedrag	5. Neutraal gedrag ten aanzien van het beleid	6. Zwak niet-beleidsondersteunend gedrag
7. Onstabiel gedrag ten aanzien van het beleid door intern conflict	8. Niet-beleidsondersteunend gedrag uit aversie	9. Sterk niet-beleidsondersteunend gedrag

Ten slotte werd het feitelijke voorbereidingsgedrag van een actor vergeleken met de gedragsintentie van die actor. Uit deze vergelijking kan worden opgemaakt dat de uitkomsten van gedragsintentie en feitelijk voorbereidingsgedrag niet samenvallen. De onafhankelijke variabelen blijken dus geen eenduidige verklaring te kunnen bieden voor de onderzochte afhankelijke variabele. Oftewel, de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen kan niet verklaard worden door de gedragsintentie van een actor alleen, die op zijn beurt weer wordt bepaald door de consequenties voor hulpbronnen en discrepanties in beleidsvisie.

7. Conclusie

In dit slothoofdstuk volgt een terugblik op de belangrijkste resultaten van het onderzoek, en wordt gekeken wat deze resultaten zeggen over het onderzochte probleem dat de aanleiding vormde voor het onderzoek. De probleemstelling die in dit onderzoek centraal stond is: ‘In hoeverre bereiden lokale bij inburgeringsbeleid betrokken actoren zich voor op de invoering van de Wet Inburgering in de door de wetgever beoogde richting en hoe is de aard van deze voorbereidingen te verklaren?’ Na het formuleren van de eigenlijke conclusie over de te beantwoorden probleemstelling, zullen vervolgens verdergaande conclusies worden getrokken, en zal een toekomstperspectief worden gegeven met betrekking tot het in dit onderzoek onderzochte probleem.

7.1 Terugblik op de resultaten ter beantwoording van de probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek was om te onderzoeken in hoeverre de beleidstheorie van de nationale overheid en de beleidswerkelijkheid zoals deze tot stand komt door voorbereidingen op lokaal niveau met elkaar overeen komen. Daarnaast werd geprobeerd eventuele discrepanties daarin te verklaren. De resultaten van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen zullen nu kort worden gepresenteerd, alvorens tot de beantwoording van de probleemstelling van het onderzoek te komen.

De Wet Inburgering en de nationale overheid

In hoofdstuk 4 werd duidelijk dat door een omslag in het denken van de nationale overheid over integratie- en inburgeringbeleid, als voortvloeisel van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II, de Wet Inburgering tot stand kwam. Door deze wet gaat een resultaatgerichte inburgeringplicht gelden voor zowel nieuwkomers als oudkomers zonder de Nederlandse nationaliteit. In het nieuwe stelsel wordt sterker dan voorheen een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Verder is het de bedoeling dat marktwerking een grotere rol zal gaan spelen op het terrein van inburgering dan dat tot nu toe het geval was.

De nationale overheid verwacht in het kader van de invoering van de Wet Inburgering bepaalde voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren. De gemeente krijgt in het nieuwe inburgeringsstelsel te maken met drie nieuwe rollen; namelijk een

informerende, handhavende en faciliterende rol. Cursusaanbieders, waaronder ROC's, moeten hun werkwijzen aanpassen aan de eisen van het nieuwe stelsel. Verder dienen zij in te springen op de instelling van marktwerking op de particuliere inburgeringmarkt. Gemeenten, UWV's en CWI's hebben de opdracht gekregen om tot een samenwerking te komen bij het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten.

Consistentie beoogde en werkelijke voorbereidingen

Door de beoogde voorbereidingen en de feitelijke voorbereidingen van lokale bij inburgering betrokken actoren met elkaar te vergelijken, werd de mate van discrepantie hierin in kaart gebracht en zijn knelpunten bij de invoering van de Wet Inburgering geïdentificeerd. Wat betreft de gemeentelijke voorbereidingen werd in paragraaf 5.2.1 geconstateerd dat er lange tijd te weinig informatie beschikbaar was om voorbereidingen te kunnen treffen. Hoewel er sprake is van vertraging bij de invoering van de Wet Inburgering, zijn de omtrekken van de nieuwe gemeentelijke rollen al wel duidelijk zichtbaar. Er zijn vooralsnog weinig discrepanties met de beoogde voorbereidingen te bespeuren.

Uit paragraaf 5.2.2 volgt dat ROC's en nieuwe cursusaanbieders de nodige voorbereidingen treffen om een Keurmerk Inburgering te verkrijgen. Ook passen zij hun lesmethoden en werkwijzen aan, zodat zij voldoen aan de eisen die vanuit de wet worden gesteld. Zo ligt in het nieuwe stelsel sterker dan voorheen de nadruk op het zich kunnen redden in cruciale praktijksituaties, in plaats van op taalverwerving. Dit heeft consequenties voor de inhoud en organisatie van de cursussen. Het ontstaan van een markt van cursusaanbieders voor particuliere inburgeraars komt echter nog niet volledig tot stand zoals de wetgever dat voor ogen stond. Van concurrentie voor de ROC's op deze markt was in het tijdsbestek van dit onderzoek nog niets te merken in de onderzochte gemeenten.

De samenwerking tussen de gemeente, het UWV en het CWI bij het combineren van inburgering- en reïntegratietrajecten komt vooralsnog niet van de grond, zo werd geconstateerd in paragraaf 5.2.3. Er bleken nog nauwelijks stappen te zijn ondernomen op dit gebied. Gemeenten geven aan lagere prioriteit te geven aan het vormgeven van deze samenwerking, zodat zij zich kunnen richten op het inrichten van de nieuwe gemeentelijke rollen. Er zijn vanuit de gemeente dan ook nog geen concrete afspraken gemaakt met het UWV en CWI om te komen tot een samenwerking.

Verklaring van de aard van de voorbereidingen

Naar aanleiding van de constatering die gedaan zijn met betrekking tot de mate van consistentie van voorbereidingen, is in hoofdstuk 6 gekeken hoe de aard van deze voorbereidingen kan worden verklaard. Het onderzoeksmodel in figuur 3.2 werd gebruikt als theoretische verklaring voor het feitelijke voorbereidingsgedrag.

De hypothese die in dit onderzoek werd getoetst is als volgt. De mate waarin de beleidsvisie van een actor overeenkomt met de beleidsvisie van de nationale overheid en de mate waarin de hulpbronnen van deze actor worden uitgebreid of aangetast bepalen de gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering. De veronderstelling is dat een actor met de intentie tot beleidsondersteunend gedrag, ook voorbereidingen zal treffen die zoveel mogelijk in lijn zijn met wat de nationale overheid aan voorbereidingen verwacht. De gedragsintentie van een lokale actor ten aanzien van de invoering van de Wet Inburgering zou dus de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen op de invoering van de wet verklaren.

Uit de vergelijking van de uitkomsten van de gedragsintentie en het feitelijke voorbereidingsgedrag van actoren bleek dat deze uitkomsten niet samenvielen. Zo leveren gemeenten met de komst van de Wet Inburgering beleidsvrijheid in, en zullen zij over minder financiële middelen beschikken dan voorheen. Daarnaast zijn gemeenten van mening dat door de afschaffing van de gemeentelijke regierol, gemeenten te weinig begeleiding kunnen bieden aan inburgeringsplichtigen die daar behoefte aan hebben. Naar aanleiding van deze teruggang in hulpbronnen en divergentie in beleidsvisie zou op basis van het onderzoeksmodel 'sterk niet-beleidsondersteunend gedrag' worden verwacht. In de praktijk blijkt echter dat gemeenten zich redelijk in lijn met wat de wetgever beoogde voorbereid.

De onafhankelijke variabelen uit het onderzoeksmodel bleken dus geen eenduidige verklaring te kunnen bieden voor de onderzochte afhankelijke variabele. Gedragsintentie alleen, die op zijn beurt weer wordt bepaald door de consequenties voor hulpbronnen en discrepanties in beleidsvisie, kan dus niet de mate van discrepantie tussen de door de wetgever beoogde en de feitelijke voorbereidingen verklaren. Er moet dan ook worden geconcludeerd dat de theoretische verwachting van het onderzoeksmodel niet uitkomt.

Beantwoording van de probleemstelling

Concluderend kan met betrekking tot de probleemstelling worden gezegd dat lokale bij inburgering betrokken actoren zich redelijk in lijn met wat de nationale overheid voor ogen stond voorbereiden. Van de totstandkoming van een markt van cursusaanbieders voor

particuliere inburgeraars en de samenwerking tussen gemeente, CWI en UWV om inburgering- en reïntegratietrajecten met elkaar te combineren, is echter nog niets zichtbaar.

Uit de vergelijking van dit feitelijke voorbereidingsgedrag met de gedragsintentie van de bij inburgering betrokken actoren bleek dat de uitkomsten hiervan niet samenvielen. De door de consequenties voor hulpbronnen en discrepanties in beleidsvisie bepaalde gedragsintentie geeft dus geen één op één verklaring voor de aard van de voorbereidingen die lokale bij inburgering actoren uitvoeren.

7.2 Verdergaande conclusies en toekomstperspectieven

In deze paragraaf zal gekeken worden waarom gedragsintentie en feitelijk voorbereidingsgedrag van lokale bij inburgering betrokken actoren niet met elkaar overeenkomen, en wat deze discrepantie tussen gedragsintentie en feitelijk gedrag voor gevolgen kunnen hebben voor de inburgeringpraktijk. Ten slotte zal een toekomstperspectief worden gegeven met betrekking tot het in dit onderzoek onderzochte probleem.

7.2.1 Discrepantie tussen gedragsintentie en feitelijk voorbereidingsgedrag

Uit de onderzoeksresultaten bleek dat het voorbereidingsgedrag van lokale bij inburgering betrokken actoren meestal niet strookte met de gedragsintentie van deze actoren. Dat wil zeggen dat op basis van de combinatie consequenties voor de hulpbronnen en de mate van divergentie in beleidsvisie van een actor een ander soort voorbereidingsgedrag werd verwacht dan dat in de praktijk het geval was. Zo was het feitelijke gedrag van de onderzochte gemeenten, de ROC's, de bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding sterk beleidsondersteunend, terwijl op basis van het model sterk niet-beleidsondersteunend gedrag werd verwacht. De vraag is hoe dit mogelijk is?

Het verschil tussen het ACF van Sabatier en het in dit onderzoek gehanteerde model is dat het ACF uitgaat van coalitiegedrag, waarbinnen machtsrelaties die tussen actoren bestaan minder een rol spelen. Het onderzoeksmodel gaat uit van voorbereidingsgedrag door lokale actoren naar aanleiding van een door de nationale overheid ingevoerde wet. In deze situatie is er meer sprake van verschil in hiërarchie dan het geval is bij coalitievorming. Ook al houden lokale actoren er een afwijkende beleidsvisie op na, en hebben zij te maken met een afname van hun hulpbronnen waardoor zij weinig positief tegenover de nieuwe wet staan, zij hebben nauwelijks ruimte om hier van af te wijken.

Zo hebben gemeenten, nu zij niet langer de regie voeren over inburgering, een beperktere beleidsvrijheid. Gemeenten hebben slechts de taak inburgeringsplichtigen te informeren, te handhaven en eventueel te faciliteren zoals de Wet Inburgering dat voorschrijft. Gemeenten zitten door de invoering van de Wet Inburgering in een strakker keurslijf dan voorheen en hebben minder mogelijkheden om te sturen.

Andere lokale bij inburgering betrokken organisaties zoals de ROC's en andere cursusaanbieders zijn weer in grote mate afhankelijk van de inkoop van cursussen door de gemeente en hebben dan ook beperkte ruimte om hun eigen beleidsvisie in de praktijk te brengen. Als zij niet aanbieden wat de gemeente vraagt, lopen zij waarschijnlijk een aanbesteding mis. Met het oog hierop is het dan ook geen verrassing dat er weinig discrepanties zijn waar te nemen tussen de beleidstheorie en de beleidswerkelijkheid van de Wet Inburgering.

Het onderzoeksmodel kan in situaties waarin er sprake is van afhankelijkheidsrelaties wel een verklaring bieden voor de gedragsintentie van actoren, maar is niet geschikt om het feitelijke gedrag van een actor te voorspellen. Om dat te kunnen doen moet je weten in hoeverre de actor in kwestie de mogelijkheid heeft, of denkt te hebben, om gedragsintentie ook om te kunnen zetten in feitelijke gedrag. Dit is afhankelijk van de positie die een actor inneemt binnen de institutionele setting waar de actor deel van uit maakt. Ofwel de context waarbinnen de actor opereert. Dat bepaalt in hoeverre een actor speelruimte heeft om zijn eigen strategieën te kunnen bepalen (Schlager, 1999:250).

Uit de toepassing van het ACF in dit onderzoek bleek dat de bruikbaarheid en de verklaringskracht van het ACF beperkt blijft tot het verklaren van coalitiegedrag, en minder goed toepasbaar is op actorconstellaties die hiërarchischer zijn dan coalities. Schlager stelt zelfs dat onvoldoende is aangetoond dat met het ACF coalitiegedrag kan worden verklaard (1999: 245). Actoren die vanwege sterke gelijkenis in 'belief system' coalities vormen, hoeven nog niet noodzakelijkerwijs over te gaan tot gecoördineerd gedrag. Vanwege de prominente plaats dat feitelijke gedrag inneemt in het ACF, stelt Schlager dat deze relatie beter moet worden onderzocht, en dat moet worden gekeken in hoeverre het feitelijke gedrag van een actor wordt beïnvloedt door de institutionele setting. Op deze manier kunnen bepaalde onderdelen uit de theorie worden verduidelijkt, en zal de verklarende kracht van het ACF worden versterkt (Schlager, 1999:249).

7.2.2 Mogelijke schadelijke gevolgen van discrepantie voor inburgeringspraktijk

Lokale bij inburgering betrokken actoren gaven aan niet volledig achter de Wet Inburgering te staan. Hoewel lokale actoren zich in bepaalde onderdelen van de nieuwe wet kunnen vinden, kan geconstateerd worden dat de lokale beleidsvisies en de beleidsvisie van de nationale overheid in grote mate van elkaar divergeren.

Gemeenten, ROC's, bureaus inburgering en maatschappelijke begeleiding betreuren de afbraak van de huidige infrastructuur, en zien meer in verbetering van de bestaande wetgeving. Zij waren de afgelopen jaren dan ook actief betrokken bij de Taskforce Inburgering, om tot een verbeterslag te komen van de WIN. De aanbevelingen die door deze Taskforce werden gedaan, werden echter door de nationale overheid naast zich neergelegd.

De Wet Inburgering is niet in samenspraak met lokale bij inburgering betrokken actoren totstandgekomen, en sluit mede daardoor niet voldoende aan bij de wensen en behoeften die worden ervaren in de dagelijkse inburgeringspraktijk. De Wet Inburgering werd tijdens de interviews regelmatig bestempeld als 'symboolpolitiek', als antwoord op de onrust op nationaal niveau over immigratie- en vreemdelingenbeleid. Dat de wet kwesties die spelen op het terrein van integratie en inburgering zal oplossen wordt door hen betwijfeld.

Bij de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten uit de Wet Inburgering worden door lokale bij inburgering betrokken actoren vraagtekens geplaatst. Zij menen dat het een misvatting is om te denken dat het halen van een inburgeringsexamen betekent dat iemand ook geïntegreerd is in de maatschappij. Door een aantal wordt zelfs voor een ernstige verslechtering gevreesd in resultaten ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Wet Inburgering.

Ontkoppeling dagelijkse uitvoeringspraktijk van formele organisatiestructuur?

Ondanks deze divergentie in beleidsvisie van lokale bij inburgering betrokken actoren en de nationale overheid, lijkt het erop dat deze organisaties zich genoodzaakt voelen om zich in lijn met de wet voor te bereiden. Hoewel er tussen de beoogde en de feitelijke voorbereidingen relatief weinig discrepantie bestaat, is het de vraag of het wenselijk is dat er een grote mate van divergentie bestaat in beleidsvisie tussen het nationale en het lokale niveau.

Zullen in de toekomst de botsingen in de lokale en de nationale beleidsvisie niet gaan wringen? Hoe duurzaam zullen de in dit onderzoek gevonden resultaten in de toekomst zijn, dat lokale bij inburgering betrokken actoren precieze uitvoering geven aan de wet hoewel dat in strijd is met hun eigen beleidsvisie? De kans bestaat dat de discrepantie in gedragsintentie van lokale bij inburgering betrokken actoren en hun feitelijke uitvoeringsgedrag in de

toekomst toch problemen zullen gaan opleveren. Het is dan ook nog maar de vraag hoe beleidsconform de dagelijkse uitvoering van de Wet Inburgering door lokale bij inburgering betrokken actoren in de toekomst zal zijn.

Het is goed mogelijk dat in deze situatie het in de organisatiesociologie beschreven verschijnsel zal optreden dat bekend staat onder de term ‘ontkoppeling’ (Meyer en Rowan, 1977). Dit verschijnsel houdt het volgende in. Wanneer een organisatie te maken heeft met tegenstrijdige eisen, wat betreft algemeen gangbare denkbeelden en overtuigingen op hun werkveld en vereisten die voortvloeien uit de effectieve en efficiënte uitvoering van de werkzaamheden, dan zal er een ontkoppeling plaatsvinden van de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de formele organisatiestructuur.

De formele structuur van een organisatie wordt vaak in hoge mate bepaald door de omgeving van de organisatie. Organisaties zijn voor hun hulpbronnen en erkenning afhankelijk van de acceptatie door hun omgeving. Om geaccepteerd te worden is het nodig bepaalde gangbare denkbeelden en overtuigingen over het veld waarop zij werkzaam zijn over te nemen en uit te dragen. Ook al berusten deze denkbeelden en overtuigingen in feite op mythen, en staan zij een effectieve dagelijkse uitvoering van de werkzaamheden in de weg.

In het geval van inburgering is ‘gedeeld burgerschap’, dat de basis vormde voor de Wet Inburgering, momenteel de gangbare visie om te kijken naar dit beleidsveld. Organisaties die de denkbeelden en overtuigingen die bij deze beleidsvisie horen openlijk afwijzen, lopen het risico verstoken te blijven van hulpbronnen en erkenning door andere belangrijke spelers op hun werkveld. Zij zullen dan ook ten alle tijd naar buiten toe de indruk willen wekken dat hun organisatie volledig in lijn met de op hun werkveld gangbare denkbeelden en overtuigingen opereert.

Een voorbeeld van het naar buiten toe onderschrijven van een bepaald denkbeeld dat niet overeenkomt met wat realistisch of bevorderend wordt geacht voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk, kwam naar voren in de empirische bevindingen van dit onderzoek in paragraaf 6.4.3. Een medewerker van Serin mens en werk vertelde dat het eigenlijk niet realistisch is, dat inburgeringsplichtigen met een zeer laag startniveau binnen een jaar het inburgeringsexamen kunnen halen. Of dat zij binnen een jaar ervoor kunnen zorgen dat mensen volledig participeren in de maatschappij. Toch beloven cursusaanbieders in offertes aan gemeenten dat dit wel mogelijk is. Zij doen dit omdat dit vanuit gemeente wordt gevraagd en zij zo concurrerend mogelijk willen zijn, omdat zij anders buiten de boot zouden kunnen vallen tijdens aanbestedingen.

Uit de interviews bleken de lokale bij inburgering betrokken actoren vrijwel allemaal een spanning te ervaren tussen enerzijds vanuit hun omgeving opgelegde normen in de vorm van eisen vanuit de Wet Inburgering waaraan zij moeten voldoen. En anderzijds vereisten die voortvloeien uit de effectieve en efficiënte uitvoering van hun werkzaamheden. Respondenten gaven aan een hard hoofd te hebben in de effectiviteit van een aantal die voortkomen uit de nieuwe wet. Toch bereiden zij zich ogenschijnlijk redelijk in lijn met wat de wetgever beoogt voor op de invoering van de nieuwe wet. Het is mogelijk dat lokale bij inburgering betrokken actoren deze spanning zullen oplossen door zodra de Wet Inburgering is ingevoerd, hun operationele processen te ‘ontkoppelen’ van normatieve processen zoals deze door hun omgeving worden opgelegd.

De ontkoppeling gaat als volgt in zijn werk. Om met de tegenstrijdige eisen om te gaan, betuigen de lokale bij inburgering betrokken organisaties ceremoniële conformiteit aan de normen die door hun omgeving worden opgelegd. Zij zorgen ervoor dat de formele organisatiestructuur in lijn is met datgene wat de wetgever van de organisatie verwacht. Tegelijkertijd schermen zij hun primaire processen af, door deze zoveel mogelijk los te koppelen van de formele organisatiestructuur. Deze ontkoppeling van de dagelijkse uitvoeringspraktijk wordt vervolgens zoveel mogelijk verborgen gehouden voor zowel de omgeving van de organisatie, als de leidinggevende niveaus binnen de organisatie die aan deze omgeving verantwoording moet afleggen (Lammers et al., 1997: 404).

Wanneer we de discrepantie tussen gedragsintentie en feitelijk voorbereidingsgedrag bekijken in het licht van het verschijnsel ‘ontkoppeling’, moeten we ons afvragen in hoeverre het voorbereidingsgedrag van lokale bij inburgering betrokken actoren bestempeld kan worden als een vorm van ceremoniële conformiteit. En in hoeverre na de invoering van de wet er een discrepantie zal bestaan tussen de feitelijke uitvoeringspraktijk, en de door de nationale overheid gewenste uitvoeringspraktijk. Verder onderzoek hiernaar in de toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre lokale bij inburgering betrokken organisaties de discrepantie tussen gedragsintentie en door de nationale overheid gewenst gedrag oplossen, door gebruik te maken van ontkoppeling.

In het geval dat er inderdaad sprake is van een discrepantie tussen wat er door de nationale overheid wordt verwacht en wat er feitelijk op lokaal niveau gebeurt, hebben we te maken met een probleem dat we eerder zagen in paragraaf 2.3. Namelijk dat een verschuiving in beleidsvisie op nationaal niveau niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot beleidsaanpassingen in de praktijk op lokaal niveau, waardoor beleidseffecten die als

wenselijk worden gezien in het perspectief van de veranderde nationale beleidsvisie achterwege blijven. Het gevolg is dan dat er een spanning ontstaat tussen de heersende beleidsvisie van de nationale overheid en de lokale beleidspraktijk.

Met het oog op de mogelijke schadelijke gevolgen van divergerende beleidsopvattingen is het van belang om potentiële conflicten tussen beleidsvisies van betrokken actoren boven tafel te krijgen. Voor het voeren van effectief beleid is het nodig dat een beleid aansluiting vindt bij zowel de beleidsideeën als beleidspraktijken van verschillende betrokken actoren. Dit om te voorkomen dat in de beleidspraktijk problemen worden opgelost die in strijd zijn met de nationale beleidsvisie. Of dat er door de nationale overheid een beleidsvisie wordt geformuleerd die eerder een ‘symbolisch’ karakter heeft, in plaats van dat het een oplossing kan bieden voor een concreet probleem.

7.2.3 Toekomstperspectief op inburgering

In dit onderzoek is bekeken in hoeverre voorbereidingen door lokale bij inburgering betrokken actoren stroken, met datgene wat de nationale overheid verwacht. Daarnaast zijn de beleidsvisies en hulpbronverschuivingen naar aanleiding van de nieuwe wet van lokale bij inburgering betrokken actoren in kaart gebracht, om daarmee het voorbereidingsgedrag proberen te verklaren. Zoals in hoofdstuk 2 en 4 is beschreven, is de beleidsvisie van de nationale overheid op het gebied van integratie echter niet iets statisch, maar is het aan verandering onderhevig.

Met de komst van het kabinet Balkenende IV, zullen in de regeerperiode 2007-2011 van dit kabinet ongetwijfeld verschuivingen op het beleidsveld integratie optreden. Het nieuwe kabinet slaat met het beleidsveld integratie een andere richting in. Integratie zal niet langer onderdeel van het ministerie van Justitie uitmaken, maar wordt ondergebracht bij het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Ella Vogelaar, voormalig projectleider van de Taskforce Inburgering, is aangetrokken als minister voor Wonen, Wijken en Integratie op dit ministerie.

Het nieuwe kabinet geeft aan, dat als blijkt dat zich in de praktijk knelpunten voordoen, dat dan zal worden bekeken hoe deze knelpunten kunnen worden opgelost en dat de wet zonodig zal worden aangepast.² In het regeerakkoord en het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV, wordt in het kader van het beleidsveld integratie de komst van een ‘Deltaplan Inburgering’ aangekondigd. Dit ‘Deltaplan Inburgering’, voor zowel oud- als

² Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, p. 48.

nieuwkomers, moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de inburgering. De kwaliteit van de inburgering van inburgeraars vindt het huidige kabinet nu nog ver onder de maat.

Het is de bedoeling dat “meer mensen hun inburgering afronden op een hoger niveau en economisch, sociaal en cultureel participeren in de samenleving.”³ Om dit te bereiken is het de doelstelling van het kabinet dat in 2011, 80% van de inburgeringvoorzieningen dual wordt uitgevoerd. Te denken valt aan bijvoorbeeld gecombineerde reïntegratie- en inburgeringvoorzieningen. Het kabinet voert gesprekken met wetenschappers, professionals en inburgeraars. Zo hoopt het kabinet inzicht te krijgen in de oorzaken van achterblijvende resultaten bij de inburgeringcursussen, en erachter te komen wat nodig is om de kwaliteit ervan te verbeteren.

Hiermee lijkt het nieuwe kabinet afstand te nemen van de beleidsvisie dat achterblijvende resultaten kunnen worden verbeterd door slechts een resultaat gerichte inburgeringsplicht in te voeren. Het handhaven van deze plicht door middel van verblijfsrechtelijke en financiële prikkels, zou in deze visie mensen stimuleren om op een voldoende hoog niveau in te burgeren, zodat zij aan hun inburgeringsplicht voldoen. Met de aankondiging van een ‘Deltaplan Inburgering’, lijkt de oorzaak van de achterblijvende resultaten niet langer primair te worden gezocht bij het gebrek aan motivatie van inburgeringsplichtigen. De nadruk zal meer op het gebrek aan effectiviteit van de inburgeringmethoden zelf komen te liggen.

Uit het voorgaande is op te maken dat de Wet Inburgering niet volledig aansluit bij zowel de lokale als de huidige nationale beleidsvisies. Momenteel lijkt geen van de bij inburgering betrokken actoren nog werkelijk op de Wet Inburgering te zitten wachten. Hoewel aanpassingen op de wet op handen lijken, vormt de wet in zijn huidige vorm voorlopig het richtsnoer voor de dagelijkse inburgeringspraktijk.

In de tussentijd is er sprake van een probleem dat we eerder zagen in hoofdstuk 2. Namelijk dat er averechtse gevolgen kunnen optreden wanneer met een bestaand beleid doelen worden nagestreefd en ook worden gerealiseerd, die vanuit de nieuwe beleidsvisie juist als onwenselijk worden ervaren. Beleidseffecten die vanuit de ene beleidsvisie nagestreefd worden en positief gewaardeerd worden, kunnen vanuit een andere beleidsvisie juist als ongewenst of zelfs als een verslechtering van de situatie worden beschouwd. Met het oog op

³ Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, p. 48.

de schadelijke gevolgen daarvan, is het belangrijk dat de nagestreefde doelen in overeenstemming zijn met de heersende beleidsvisie op inburgering.

Leiden veranderde verhoudingen tot probleemoplossing?

Verschuivingen in de beleidsvisie van de nationale overheid, zullen ook verschuivingen in de discrepantie tussen de discrepantie van de nationale en lokale beleidsvisie tot gevolg hebben. De verhuizing van het beleidsveld integratie van Justitie naar VROM, en de relatie die wordt gelegd met wijken en wonen, zijn een indicatie dat het nieuwe kabinet vanaf nu kiest voor een decentrale, in plaats van een centrale aanpak van het integratievraagstuk.

De wethouders van de vier grote steden laten weten positief tegenover de koppeling van de thema's integratie en wijkverbetering te staan.⁴ Zij zien de koppeling als een erkenning voor het feit dat integratie vooral een zorg van gemeentebesturen is. Ook de VNG vindt de koppeling interessant, omdat gemeenten al langer bezig zijn met het leefbaarder maken van wijken. Het kabinetsbeleid zou kunnen inspelen op behoeftes van gemeenten op dit vlak.

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de discrepantie tussen nationale en lokale beleidsvisie kleiner zal worden, en dat zij elkaar meer als bondgenoten zullen gaan zien. Een prettige samenwerking tussen beide niveaus is natuurlijk positief, maar dit betekent nog niet dat het integratievraagstuk daardoor ook zal worden opgelost. Het is nog maar de vraag in hoeverre de lokale beleidsvisie effectievere beleidsinstrumenten zal opleveren voor de integratieproblematiek, dan de door de nationale overheid gekozen beleidsinstrumenten. In het verleden zijn gemeenten immers ook niet volledig geslaagd in het oplossen van de integratieproblematiek in hun stad.

Wanneer het behoud van hulpbronnen van actoren, en het vasthouden aan de eigen beleidsvisies de boventoon voeren, is er in ieder geval geen ruimte voor daadwerkelijke probleemoplossing. Wanneer echter reflectie op het probleem zelf centraal staat, dan zal dit kunnen leiden tot de best mogelijke oplossing van het vraagstuk.

Dat dit nog niet zo eenvoudig is, bleek uit hoofdstuk 2. Hier werd het integratievraagstuk gekarakteriseerd als een 'ongetemd beleidsprobleem' (Van de Graaf en Hoppe, 1996:48). Bij een 'ongetemd beleidsprobleem' bestaat er enerzijds geen overeenstemming over wat het probleem precies inhoudt, en welke doelen men wil bereiken.

⁴ Binnenlands Bestuur, 16 februari 2007, week 7, p. 7.

Anderzijds bestaat er onzekerheid over de oorzaken van het probleem en over de effectiviteit van de oplossingsrichtingen.

Voordat er een succesvol beleid kan worden uitgestippeld, zal er dus eerst overeenstemming moeten worden bereikt over wat er onder integratie moet worden verstaan en welke doelen op dat gebied zouden moeten worden nagestreefd. Vervolgens moet worden onderzocht welke beleidsinstrumenten voldoende effectief zijn, om te kunnen bijdragen aan het bereiken van de nagestreefde doelen.

Ten slotte

Terugkijkend op het integratiebeleid van de laatste decennia kan worden geconstateerd dat de doelen van het beleid voortdurend wijzigde, en dat er verschillende beleidsinstrumenten werden uitgetoetst die geen van allen leidden tot bevredigende resultaten. Inburgering is een van deze instrumenten. Met het oog op de tegenvallende resultaten van inburgering, is het huidige kabinet voornemens door middel van een 'Deltaplan Inburgering' tot kwaliteitsverbetering van de inburgering te komen. De Wet Inburgering zal hierdoor kort na de invoering ervan alweer op de schop gaan.

De realiteit is kennelijk dat niemand precies weet wat 'werkt' op het gebied van integratiebeleid, maar dat er controverse en onzekerheid bestaat over de na te streven beleidsdoelen en de in te zetten middelen om die doelen te bereiken. Ondertussen ontwikkelt de multiculturele samenleving zich steeds verder in Nederland. Het integratievraagstuk zal een van de belangrijkste sociale kwesties van de toekomst zijn, waar wij allemaal mee te maken zullen hebben.

Daarom is het noodzakelijk om wat betreft het integratievraagstuk tot realistische doelen te komen, en instrumenten in te zetten die ook daadwerkelijk aan deze doelbereiking bijdragen. Wat zeker moet worden voorkomen is dat het integratiebeleid wordt bepaald door de waan van de dag van actuele gebeurtenissen, en de publieke opinie van het moment. Daarvoor staat er veel te veel op het spel.

Literatuurlijst

Borea (2005) *Reactie op concept besluit inburgering*, 16 november 2005

Bve raad (2004) *Decemberbrief inzake herziening van het inburgeringstelsel*, 7 december 2004

Fenger, Menno en Pieter-Jan Klok (2001) Interdependency, beliefs, and coalition behavior: a contribution to the advocacy coalition framework, in: *Policy Sciences* 34:157-170, Kluwer Academic Publishers

Fenger, Menno (2003), Over implementatie en beleidsverandering, in: P. de Jong en A. Michiels, *Klassieke studies in de bestuurskunde nr. 19*

Gemeente Deventer (2006) *Kader nota Invoering Wet Inburgering*, Deventer: gemeente Deventer, december 2006

Gemeente Hengelo (2006) *Nieuw Inburgeringsstelsel Beleidsuitgangspunten*, Hengelo: Gemeente Hengelo, kenmerk: 105336, 24 oktober 2006

Geurts, Peter (1999) *Van Probleem naar Onderzoek, Een praktische handleiding met COO-cursus*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Graaf, H. van de, R. Hoppe (1996) *Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Bussum: Dick Coutinho

Grin, J. and R. Hoppe (1997), *Towards a Theory of the Policy Process: Problems, Promises and Prospects of the AFC*, paper, Amsterdam

Hoppe, R., M. Jeliaskova, H. van de Graaf en J. Grin (2004) *Beleidsnota's die (door)werken, handleiding voor de geslaagde beleidsvoorbereiding*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

Klok, P.-J. (1993), 'Beleidsinstrumenten als stromen hulpbronnen', in: J.Th. A. Bressers, P. de Jong, P.- J. klok en A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Assen: van Gorcum

Lammers, C.J., A.A. Mijs, W.J. van Noort (1997) *Organisaties vergelijkenderwijs, ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, 7^e herziene editie, Utrecht: Het Spectrum

Meyer, John W., Brian Rowan (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No.2 (Sep., 1977), pp. 340-363

Minister voor vreemdelingenzaken en integratie (2003) *Brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl*, 16 september 2003

Ministerie van Justitie (2004) *Contourennota 'Herziening van het inburgeringstelsel*, april 2004

Ministerie van Justitie (2005) *Memorie van toelichting: Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet Inburgering)*, 16 september 2005

Kabinet (2004) *Kabinetsreactie op het eindrapport 'Bruggen bouwen' van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*, 24 mei 2004

Penninx, R. (2006) 'The Vicissitudes of Dutch Integration Policies', *Canadian Diversity/ Diversité Canadienne Vol. 5, no. 1, 2006, 57-63*

Poppelaars, C., P. Scholten, Dialogues of the Deaf in Dutch Immigrant Integration Policy, Divergent national and local integration policies in the Netherlands, *submitted to Administration and Society*

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith. (1995) *Policy Change and Learning; An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," in *Theories of the Policy Process; Theoretical lenses on public policy*, edited by Sabatier. Oxford: Westview Press

Schlager, Edella (1999) "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes," in *Theories of the Policy Process; Theoretical lenses on public policy*, edited by Sabatier. Oxford: Westview Press

Snel, E. en P. Scholten (2005) Van gastarbeiders tot het multiculturele drama: integratie als hardnekkig beleidsprobleem, *Moderniteit en Overheidsbeleid; hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, Arentsen en Trommel (eds.), Bussum: Coutinho

Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004) *Bruggen Bouwen, Eindrapport*, Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2003, nr. 28689

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005a) *Reactie op wetsvoorstel inburgering*, 20 oktober 2005

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2005b) *Uitvoeringsbesluit Wet inburgering*, 5 december 2005

Zafonte, Matthew and Paul Sabatier (1998) Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems, *Journal of Theoretical politics* 10(4): 473-505

Variya staat voor
een actieve
betrokkenheid en
participatie van
burgers, instellingen
en overheid
bij de samenleving

Variya
Wierdensestraat 39c
7607 GE Almelo
telefoon 0546 - 54 20 20
fax 0546 - 54 20 30

nevenvestiging:
Van Nahuysplein 19 a
8011 NC Zwolle

email: info@variya.nl
www.variya.nl

