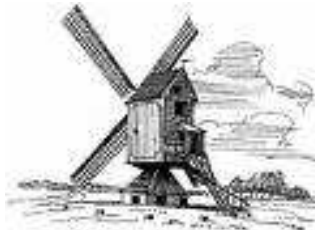


## Haperende inburgering

Een onderzoek naar de invloed van inburgeringsbeleid op de instroom in inburgeringstrajecten.



Naam student:	Erik Schapink
Studentnummer:	s0087122
Opleiding:	Master Public Administration, track Management, Economics and Law
E-mailadres:	erikschapink@hotmail.com
Telefoonnummer:	06.212.818.68

Interne begeleiders Universiteit Twente:	Dr. M.L. Van Genugten Dr. J.S. Svensson
--	--

Externe begeleider Atlas Advies:	Drs. A.M. te Riet
----------------------------------	-------------------

## Voorwoord

Op 26 augustus 2009 kwam minister Eberhard van der Laan (Wonen Wijken en Integratie) in de landelijke media met zijn opvatting dat de meeste gemeenten in Nederland te weinig deden om inburgeraars te motiveren een inburgeringstraject te gaan volgen. De gemeenten lagen volgens de minister achter op schema qua het aantal geplaatste inburgeraars. De reden hiervoor was dat de gemeenten zich te weinig inzetten om inburgering tot een succes te maken volgens de minister.

Dit onderzoek heeft, tegengesteld aan de opvatting van de minister, laten zien dat het niet veel uitmaakt of gemeenten veel of weinig beleidsinstrumenten inzetten om inburgeraars aan het inburgeren te krijgen. Het aantal inburgeraars wordt er niet door beïnvloed. Echter, sommige gegevens die gebruikt zijn voor dit onderzoek waren relatief onbetrouwbaar.

De onderzoeker hoopt dan ook dat er binnenkort meer betrouwbare gegevens over de aantallen inburgeraars per gemeente opduiken, zodat er wellicht andere bevindingen boven water komen.

Deze afstudeerscriptie is het resultaat van veel energie, tijd en moeite geleverd door ondergetekende. Echter niet alleen mijn eigen inspanningen hebben dit onderzoek mogelijk gemaakt. Ik wil graag verschillende personen bedanken die mij hebben geholpen dit onderzoek te realiseren. Ten eerste wil ik mijn stagebedrijf Atlas Advies bedanken. Zij hebben mij in staat gesteld te beginnen met dit onderzoek en hebben mij alle faciliteiten geboden om aan deze scriptie te werken. Speciale dank gaat uit naar mijn betrokken, externe begeleidster drs. Anita te Riet en alle andere collega's die mijn tijd bij Atlas echt tot een leuke, leerzame ervaring hebben gemaakt. Dankzij Atlas Advies heb ik een beter inzicht gekregen in hoe de 'praktijk' van het bedrijfsleven in elkaar steekt. Ten tweede wil ik mijn interne begeleiders, dr. Marieke van Genugten en dr. Jörgen Svensson van de Universiteit Twente bedanken voor hun bruikbare ideeën, geduld en sturing aan mijn onderzoek. Hun begeleiding zette mij telkens weer op het juiste spoor. Als laatste wil ik mijn ouders bedanken die het mogelijk hebben gemaakt voor mij om te gaan studeren en mij altijd hebben ondersteund.

De onderzoeker hoopt dat deze scriptie met genoeg zal worden gelezen en dat dit onderzoek een basis zal vormen voor eventueel verder onderzoek naar inburgeringsbeleid en voor een succesvol inburgeringsbeleid in Nederland.

Erik Schapink

## **Inhoudsopgave**

Voorkant	P.1
Voorwoord	P.2
Inhoudsopgave	P. 3 en 4
Summary	P. 5 en 6
Samenvatting	P. 6 en 7
1: Inleiding	P. 9
1.1: Aanleiding	P. 9
1.2: Doelstelling onderzoek	P. 10 en 11
1.3: Vraagstelling en onderzoeksvragen	P. 11 en 12
2: Veranderingen en gevolgen Wet Inburgering (2007)	P. 13
2.1 Geschiedenis inburgering (Wet Inburgering Nieuwkomers)	P. 13 t/m 15
2.2 Nieuw inburgeringsbeleid: WIB en WI	P. 15 t/m 19
2.2.1 Inburgeringsplicht voor zowel oud- als nieuwkomers	P. 16 en 17
2.2.2 Resultaatsverplichting versus inspanningsverplichting	P. 18
2.2.3 Eigen verantwoordelijkheid	P. 18
2.2.4 Marktwerking door keuzemogelijkheid inburgeraar	P. 19
2.3 Deltaplan Inburgering	P. 20
2.4 Taken betrokkenen in de Wet Inburgering	P. 21
2.4.1 Gemeenten in de Wet Inburgering	P. 21 t/m 24
2.4.2 Aanbieders in de Wet Inburgering	P. 24 en 25
2.4.3 Inburgeraars in de Wet Inburgering	P. 25
3: Instrumententheorie	P. 27
3.1 Inleiding instrumententheorie	P. 27
3.2 Typen beleidsinstrumenten	P. 28
3.2.1 Juridisch beleidsinstrument	P. 29 en 30
3.2.2 Communicatief beleidsinstrument	P. 31
3.2.3 Economisch beleidsinstrument	P. 32
3.3 Instrumentenmix	P. 32
3.4 Verbinden beleidsinstrumenten met instrumenttypologieën	P. 33
3.5 Beïnvloeding gedragskeuze	P. 34
3.6 Procesmodel	P. 35
3.6.1 Procesmodel instrumententheorie	P. 35 en 36
3.6.2 Procesmodel toegepast op keuze van inburgeraars	P. 36 en 37
3.7 Effectiviteit van de beleidsinstrumenten	P. 37

4: Casestudies gemeenten en aanbieders	P. 39
4.1 Inleiding	P. 39 en 40
4.2 Casestudy gemeenten	P. 40
4.2.1 Proces inburgering	P. 40 t/m 42
4.2.2 Beleidsinstrumenten informeren	P. 42 t/m 44
4.2.3 Beleidsinstrumenten faciliteren	P. 45 t/m 47
4.2.4 Beleidsinstrumenten handhaven	P. 47
4.3 Instrumentenmix	P. 48
4.4 Casestudy aanbieders	P. 49 en 50
4.4.1 Wervingsgedrag van aanbieders	P. 49
4.4.2 Samenwerking met gemeenten	P. 50
4.4.3 Mening aanbieders over nieuw ontstane situatie	P. 50
4.5 Conclusie casestudy aanbieders en gevolgen hiervan voor kwantitatief onderzoek naar wervingsgedrag van aanbieders	P. 51
5: Methodieken	P. 53
5.1 Inleiding	P. 53
5.2 Hypothesen	P. 53
5.3 Onderzoeksopzet	P. 53
5.4 Methodes	P. 54
5.4.1 Respons	P. 54
5.4.2 Inhoud enquête	P. 54
5.4.3 Selectie steekproef kwantitatief onderzoek	P. 54
5.5 Onafhankelijke variabelen	P. 55
5.5.1 Informeren	P. 55
5.5.2 Faciliteren	P. 55
5.5.3 Handhaven	P. 56
5.6 Vergelijking nadruk op verschillende taken gemeenten	P. 56
5.7 Afhankelijke variabelen	P. 57
5.7.1 Deelnamepercentage	P. 57
5.7.2 Tevredenheid ambtenaren	P. 58
6: Resultaten	P. 61
6.1 Inleiding	P. 61
6.2 Relatie informeren, succes	P. 61 en 62
6.3 Relatie faciliteren, succes	P. 62 en 63
6.4 Relatie handhaven, succes	P. 63 en 64
6.5 Conclusie resultaten	P. 65
7: Conclusie en kanttkening onderzoek	
7.1 Conclusie	P. 67 en 68
7.2 Tenslotte	P. 69
Literatuurlijst	P. 70
Bijlage 1: Gemeenten opgenomen in de steekproef	P. 71 t/m 73
Bijlage 2: Vragenlijst inburgeringsbeleid Nederlandse gemeenten	P. 74 t/m 79

## Summary

A research into 'inburgerings' policies of Dutch municipalities.

### 'Inburgering'

In the year 2007 the Dutch government decided that a new law on inburgering should be enacted. Inburgering means that citizens who aren't originally from the Netherlands should learn the Dutch language and that they should learn something about Dutch society so that they are able to participate better in Dutch society. The new law (the Wet Inburgering 2007) gave order to Dutch municipalities to inform/reach, facilitate and force inburgeraars to fulfill their obligations. The municipalities were allowed to make their own policy to fulfill the tasks given to them in the new law. They were given a certain amount of freedom. As a consequence different 'inburgerings' policies were created by the different municipalities in the Netherlands.

### Instrument-theory

This research compares the different policies that were used by municipalities to fulfill the tasks out of the Wet Inburgering. To be able to investigate the tasks of municipalities in the Wet Inburgering (inform, facilitate and force) theoretically, they were associated with the instrument-theory (Klok 1991, Van den Heuvel 1998). This theory tells that there are communicative, economic and jurisdictional instruments to influent groups of people. The municipality task to inform 'inburgeraars' is attached to communicative instruments, the tasks to facilitate and to force inburgeraars to fulfill their obligations are attached to economic instruments. The instrument-theory also states that the different instruments can be divided in stimulating instruments and repressive instruments. This statement is also applied at the policies that municipalities have used to fulfill their tasks out of the Wet Inburgering. Another part of the instrumenttheory has been used to show how instruments used by municipalities have affected the process (of choice) and the eventual results of the instruments used by municipalities.

### Methodology

To investigate the policy of municipalities the researcher used case-studies and questionnaires. In the case-studies the researcher held interviews with policymakers at the municipality of Utrecht and the municipality of Enschede. The researcher also held an interview with a manager of a school that gives inburgeringscourses to inburgeraars. The case-studies were held to get clear what questions exactly should be asked in the questionnaires. The questionnaire for municipalities has been sent to 100 municipalities in the Netherlands. All kind of municipalities (from big to small) were part of the sample. To get a higher response-rate the researcher has phoned a contact-person at the municipalities. The researcher has made these phone-calls in advance the questionnaires were sent, so that the contact-persons were already informed when they received the questionnaires.

## Findings and conclusions

The researcher wanted to know what kind of policy of municipalities was most effective to get inburgeraars to participate in an inburgeringscourse. For each municipality the relation between the different tasks of municipalities out of the 'Wet Inburgering' and the percentage of inburgeraars on the one hand and satisfaction of employees of municipalities on the other hand were investigated. The results of the research were that most of relations didn't show any significant outcomes. The main reason for this outcome is, according to the researcher, that respondents didn't fill in the numbers of 'inburgeraars' in their municipalities on the question form. The researcher was, given this fact, unable to conclude if communicative, economic or jurisdictional instruments were more effective to motivate 'inburgeraars' to participate in an inburgeringscourse.

## Samenvatting

Een onderzoek naar inburgeringsbeleid in Nederland.

In 2007 is de Wet Inburgering ingevoerd. De Wet Inburgering werd ingesteld om inburgering in Nederland te stimuleren. Onder inburgering verstond de regering destijds dat zowel nieuw- als oudkomers in Nederland de Nederlandse taal beter zouden moeten beheersen en dat ze meer te weten moesten komen over de Nederlandse cultuur en samenleving.

Dit onderzoek gaat in op het inburgeringsbeleid dat Nederlandse gemeenten en aanbieders van inburgeringscursussen hebben ontwikkeld om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject.

### Taken gemeente en aanbieders

In de Wet Inburgering werden gemeenten verplicht inburgeraars te informeren, ze voorzieningen aan te bieden (faciliteren) en om inburgeraars aan hun verplichtingen te houden (handhaven). Bij het opstellen van beleid om aan de taken gesteld in de Wet Inburgering te voldoen kregen gemeenten veel beleidsvrijheid van de regering. Door deze beleidsvrijheid is er verschillend inburgeringsbeleid ontstaan in de verschillende gemeenten in Nederland. In dit onderzoek is onderzocht welke beleidsinstrumenten van gemeenten het meest effectief waren om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject.

### Instrumenttheorie

De drie taken uit de Wet Inburgering zijn verbonden aan de instrumententheorie (Klok 1991, Van den Heuvel 1998). De instrumententheorie onderscheidt drie typen instrumenten die invloed kunnen uitoefenen op (een groep) mensen, namelijk communicatieve, juridische en economische instrumenten. Deze afzonderlijke instrumenten kunnen bestaan uit een repressieve en/of een stimulerende variant. Een stimulerende variant van het communicatieve instrument is bijvoorbeeld voorlichting, terwijl propaganda zijn tegenhanger is.

In dit onderzoek zijn communicatieve instrumenten verbonden met de taak voor gemeenten om inburgeraars te informeren, en zijn economische instrumenten grotendeels verbonden met de facilitaire- en handhavingstaak van gemeenten. Juridische instrumenten zijn beperkt toegepast in dit onderzoek. In dit onderzoek wordt tevens gebruik gemaakt van een onderdeel uit de instrumententheorie dat beschrijft hoe instrumenten invloed kunnen hebben op een proces (van keuze) en daaropvolgend op de uiteindelijke resultaten van het ingezette beleid.

## Methodologie

Methodologisch is er gebruik gemaakt van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Als basis voor de vragenlijsten gebruikt in het kwantitatieve onderzoek heeft de onderzoeker casestudies afgenomen bij de gemeenten Utrecht en Enschede. Verder heeft de onderzoeker een interview gehouden bij een directeur van een instelling die inburgeringscursussen verzorgd (Roc van Amsterdam). Deze casestudies dienden als verdieping en om inzichtelijk te krijgen welke vragen er exact moesten worden gesteld in de vragenlijsten.

De vragenlijst gebruikt in het kwantitatieve onderzoek naar beleid van gemeenten is verzonden naar 100 gemeenten in Nederland. De gemeenten zijn opgedeeld in kleine, middelgrote en grote gemeenten. Om een hogere respons te behalen heeft de onderzoeker alvorens de vragenlijsten weg te sturen een contactpersoon bij de gemeente gebeld. Zo waren deze mensen vooraf al op de hoogte van het hoe en wat van dit onderzoek.

## Resultaten

Dit onderzoek heeft onderzocht welk beleid van gemeenten het meest effectief was om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringscursus. Het verband tussen de taken van gemeenten uit de Wet Inburgering en het deelnemerspercentage en tevredenheid ambtenaren is daartoe onderzocht. De resultaten van het kwantitatieve onderzoek toonden dat de meeste relaties niet significant waren. De reden hiervoor lag volgens de onderzoeker bij het feit dat gemeenteambtenaren de aantallen inburgeraars in hun gemeenten niet hebben ingevuld op het enquêteformulier. De onderzoeker was zo niet in staat een valide en betrouwbaar deelnemerspercentage variabele vast te stellen. Mede hierdoor werden er geen conclusies getrokken over de invloed van communicatieve, economische of juridische instrumenten op het instromen van inburgeraars in een inburgeringscursus.





## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In de media zijn de afgelopen jaren inburgering en de voortgang van inburgering veelvuldig ter sprake gekomen. Deze berichtgeving was meestal niet positief over het verloop van inburgering in Nederland. De volgende citaten uit kranten geven de tendens weer.

*“De hele machine van de inburgering was tot stilstand gekomen. We zijn een voor een de knelpunten aan het opruimen”, aldus Lodewijk Asscher locoburgemeester Amsterdam. Asscher vond het teleurstellend dat het plan om 15.000 Amsterdammers in 2008 naar een taal- en inburgeringscursus te krijgen, niet geslaagd is. De teller staat nu op ruim vierduizend. Spits, vrijdag 31 oktober 2008.*

*Het lukt rijk en gemeenten nog steeds niet om de voorgenomen aantallen inburgeraars op een traject te krijgen en voor het examen te laten slagen. Uit een brief aan de Kamer komt een weinig rooskleurig beeld naar voren aangaande de inburgering in het algemeen. Om tal van redenen komen de inburgeraars niet naar de klaslokalen. De geplande aantallen (minstens 47.000 per jaar) worden bij lange na niet gehaald. Volgens Vogelaar is de komende anderhalf jaar een ‘enorme inhaalslag’ geboden. De belangrijkste redenen voor het niet halen van de doelen zijn volgens haar ‘belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving’. [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl), 16-10-2008*

*Alleen al in 2007 wilden gemeenten 47.000 vreemdelingen naar een inburgeringscursus helpen. Het werden er slechts 8.570. Wat gemeenten en hoogleraren al vreesden, kwam uit. De wet blijkt onuitvoerbaar. Vreemdelingen zijn niet te traceren, hoeven helemaal niet op cursus of mochten simpelweg niet door gemeenten worden doorgestuurd naar een inburgeringscursus. Het gevolg: scholen bleven leeg en regionale opleidingscentra (Roc's) zitten met een grote schadepost. Jacqueline Steenwijk, De Twentsche Courant Tubantia, dinsdag 1 juli 2008*

*Het kabinet wil nieuwe migranten en oudkomers die slecht Nederlands spreken op cursus sturen. De doelstelling is elk jaar 60.000 mensen aan zo'n cursus te laten deelnemen. Van der Laan vindt het teleurstellend “dat we rond de 30.000 zitten”. Door de ingewikkelde regels en de lakse inzet van gemeenten zijn vorig jaar zelfs slechts tienduizend mensen naar de lessen gestuurd. [www.telegraaf.nl](http://www.telegraaf.nl) 10-12-2008*

Uit bovenstaande berichtgeving kan men opmaken dat inburgering in Nederland niet van de grond kwam. Uit verschillende cijfers kwam naar voren gekomen dat het aantal inburgeraars met een inburgeringsdiploma ver achterbleef bij de verwachtingen tijdens de invoering van de Wet Inburgering. Ook namen inburgeraars nauwelijks deel aan inburgeringscursussen die aanbieders voor hen in het leven hebben geroepen. Deze inburgeringscursussen konden door inburgeraars gebruikt worden als voorbereiding op hun inburgeringsexamen.

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe het komt dat veel inburgeraars er in de nieuwe Wet Inburgering niet voor kozen om een inburgeringscursus te gaan volgen. Het beleid van gemeenten en de promotionele activiteiten van aanbieders zullen bij deze vraag betrokken worden. Voordat dit wordt gedaan zal echter eerst de Wet Inburgering die de nieuwe situatie rond inburgering heeft gecreëerd worden geanalyseerd. Als context informatie worden de gevolgen en veranderingen die de WI met zich mee heeft gebracht opgetekend.

## 1.2 Doelstelling onderzoek

In dit onderzoek wordt het beleid van gemeenten en de promotionele activiteiten van aanbieders onderzocht die invloed hebben gehad op de het keuzegedrag van inburgeraars. Er wordt gekeken welk beleid van gemeenten succesvol was om inburgeraars te motiveren een inburgeringscursus te volgen. Het volgen van een inburgeringscursus diende voor inburgeraars als voorbereiding op een inburgeringsexamen en kon een grote rol spelen in het daadwerkelijk slagen voor een inburgeringsexamen. De kans dat inburgeraars slagen voor hun inburgeringsexamen is waarschijnlijk groter als inburgeraars zijn voorbereid doormiddel van een inburgeringscursus. Om het beleid van gemeenten te analyseren wordt het beleid van gemeenten opgedeeld naar de drie taken die gemeenten hadden vanuit de Wet Inburgering. Gemeenten moesten vanuit de Wet Inburgering inburgeraars informeren, faciliteren (voorzieningen aanbieden) en inburgeraars handhaven als inburgeraars niet aan hun verplichtingen voldeden.

### *Gemeenten*

De verschillende beleidsinstrumenten die gemeenten hebben ingezet om aan deze verplichtingen uit de Wet Inburgering te voldoen worden in dit onderzoek vergeleken. De onderzoeker hoopt met de vergelijking een uitspraak te kunnen doen over welke soort beleidsinstrumenten de meeste invloed heeft gehad op inburgeraars om ze te laten instromen in een inburgeringstraject. Anders gezegd, dit onderzoek probeert inzicht te krijgen in het verband tussen bepaalde typen instrumenten en de hoogte van het aantal deelnemers aan inburgeringscursussen. Waren informatieve instrumenten het belangrijkste om inburgeraars te stimuleren? Of hadden gemeenten beter meer aandacht kunnen besteden aan hun handhavinginstrumenten? En welk type beleidsinstrumenten was nu het succesvolst om de keuze van inburgeraars positief te beïnvloeden? Als duidelijk naar voren komt in het onderzoek dat bepaalde instrumenten succesvol(ler) zijn geweest bij het stimuleren van inburgeraars dan kunnen gemeenten in de toekomst deze instrumenten wellicht gaan toepassen. Dit zal dan mogelijk kunnen leiden tot een hoger aantal inburgeraars dat deelneemt aan inburgeringscursussen bij aanbieders van inburgeringscursussen. Een hoger aantal deelnemers aan inburgeringscursussen kan op zijn beurt weer van positieve invloed zijn op het aantal geslaagde inburgeraars in Nederland.

### *Aanbieders*

Naast het beleid van gemeenten hebben aanbieders van inburgeringscursussen ook invloed kunnen uitoefenen op inburgeraars. Promotionele activiteiten hebben inburgeraars mogelijk overgehaald een inburgeringscursus te gaan volgen. De promotionele activiteiten van aanbieders waren gericht op het werven van inburgeraars op de consumentenmarkt.<sup>1</sup> Op de gefaciliteerde markt was het niet noodzakelijk voor aanbieders om aan promotie te doen omdat op deze markt de inburgeraars werden doorgestuurd door gemeenten. In dit onderzoek wordt bekeken of aanbieders veel of weinig aan promotie hebben gedaan bij het werven van inburgeraars. Vervolgens wordt gekeken of dit een wezenlijk verschil heeft gemaakt voor het aantal geworven inburgeraars. De doelstelling is om te bekijken of het voeren van een uitgebreide promotiecampagne voor aanbieders zin heeft gehad. Maakt het voor het aantal inburgeraars dat zich aanmeldt uit of er een grootschalige promotiecampagne door die aanbieder is gevoerd of maakt het voeren van een promotionele campagne weinig uit voor het aantal inburgeraars dat zich aanmeldt? Vervolgens wordt er nog specifiek gekeken naar welke promotionele activiteiten van aanbieders effect hebben gesorteerd.

---

<sup>1</sup> Zie geschiedenis WI

Als gemeenten inzicht krijgen in succesvolle beleidsinstrumenten en Roc's in betere wervingsacties zal dit mogelijk kunnen leiden tot meer inburgeraars die een inburgeringscursus gaan volgen. Hopelijk halen dan ook meer inburgeraars hun inburgeringsexamen en zullen ze uiteindelijk beter in staat zijn te participeren in de Nederlandse samenleving. De doelstelling van dit onderzoek is om te achterhalen welke beleidsinstrumenten gemeenten het beste kunnen inzetten en of het voor aanbieders van inburgeringscursussen zinvol is om aan promotie te doen om inburgeraars te lokken naar hun instelling. Als dit het geval is wordt vervolgens bekeken welke beleidsinstrumenten gemeenten en welke wervingbeleid aanbieders dan precies zouden moeten inzetten. Het onderzoek probeert duidelijk te krijgen hoe inburgeraars kunnen worden gestimuleerd tot het volgen van een inburgeringscursus. Met de bevindingen voortkomend uit dit onderzoek hoopt de onderzoeker dat het inburgeringsbeleid in Nederland een stimulans krijgt.

### **1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen**

In deze paragraaf worden de vraagstelling en de onderzoeksvragen van dit onderzoek geformuleerd. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt in de vraagstelling gevat:

*Welke beleidinstrumenten van gemeenten en aanbieders om de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten te bevorderen waren het meest effectief?*

De onderzoeksvragen die behulpzaam zijn bij het beantwoorden van deze vraagstelling zijn de volgende:

*1a. Welke beleidsinstrumenten hebben gemeenten ingezet om de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten te bevorderen?*

*1b. Welke beleidsinstrumenten hebben aanbieders ingezet om de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten te bevorderen?*

*2. In welke mate slagen gemeenten en aanbieders er in om inburgeraars te laten instromen in inburgeringstrajecten?*

*3a. In hoeverre kan de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten worden verklaard uit de inzet van beleidsinstrumenten door gemeenten?*

*3b. In hoeverre kan de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten worden verklaard uit de inzet van beleidinstrumenten door aanbieders?*

De eerste onderzoeksvragen (1a en 1b) worden beantwoord met behulp van de instrumententheorie (Klok, van den Heuvel) waarin drie typen instrumenten (communicatieve, economische en juridische) worden onderscheiden. Voor de beleidsinstrumenten die gemeenten en aanbieders hebben ingezet zal de onderzoeker bepalen tot welk type instrument ze behoren. Naast de instrumententheorie wordt voor beantwoording van de eerste onderzoeksvragen gebruik gemaakt van bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek gehouden bij gemeenten en aanbieders en het kwantitatieve onderzoek gedaan bij gemeenten.

In onderzoeksvraag 2 wordt onderzocht in hoeverre gemeenten en aanbieders erin zijn geslaagd inburgeraars te laten instromen in inburgeringstrajecten. Met behulp van gegevens van gemeenten over de aantallen inburgeraars die geplaatst zijn op een traject zal dit gedaan worden. Deze gegevens zijn verkregen doormiddel van een kwantitatief enquêteonderzoek gehouden onder honderd gemeenten. Met deze gegevens heeft de onderzoeker het percentage geplaatste inburgeraars per gemeente berekend. De cijfers en percentages zijn de basis voor de onderzoeker om te proberen een antwoord te geven in hoeverre het gemeenten en aanbieders is gelukt om inburgeraars te laten instromen in inburgeringstrajecten. Van gegevens van aanbieders is geen gebruik gemaakt omdat deze cijfers niet beschikbaar/aanwezig waren.

De laatste twee onderzoeksvragen verbinden de bevindingen uit de eerste drie onderzoeksvragen met elkaar. De beleidsinstrumenten en de aantallen inburgeraars worden met elkaar in verband gebracht. Zo hoopt de onderzoeker te kunnen zien of een bepaald (type) instrument succesvol is om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject. Als bekend is welke beleidsinstrumenten het meest effectief zijn, kan de onderzoeker in de conclusie uitspraken doen over of communicatieve, economische en/of juridische instrumenten het meest effectief zijn om inburgeraars te stimuleren een inburgeringscursus te gaan volgen. Er wordt dan antwoord gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek.

## **Hoofdstuk 2 Veranderingen en gevolgen Wet Inburgering**

Dit hoofdstuk is geschreven om de achtergrond van inburgering in Nederland te verkennen. Het hoofdstuk is inleidend op de materie rond inburgering en dient als context voor het eigenlijke onderzoek. Er wordt ingegaan op de geschiedenis van inburgering in Nederland en de veranderingen die met de komst van de Wet Inburgering zijn ontstaan. Vervolgens wordt er ingegaan op de gevolgen die de Wet Inburgering had voor betrokkenen zoals gemeenten, aanbieders van inburgeringscursussen en natuurlijk inburgeraars zelf.

### **2.1 Geschiedenis inburgering (Wet Inburgering Nieuwkomers)**

Nederland had eind jaren '90 te maken met een aanzienlijke immigratiestroom. Elk jaar kwamen er tienduizenden immigranten naar Nederland om zich te vestigen. (Memorie van toelichting Wet Inburgering Nieuwkomers) In 1998 werd door de politiek besloten dat deze nieuwkomers in Nederland voortaan een inburgeringscursus moesten volgen. De wet die werd opgesteld om alles rond de inburgeringscursus te regelen kreeg de naam: Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Het doel van deze inburgeringscursus was zoals de naam al zegt inburgering; nieuwkomers moesten integreren in de Nederlandse samenleving. Als nieuwkomers doormiddel van een vlot en intensief programma werden ingeburgerd zou dit leiden tot een vorm van zelfredzaamheid in Nederland. (Memorie van toelichting Wet Inburgering Nieuwkomers) Ze moesten zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondige burgers die zich staande wisten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving. Nieuwkomers moesten het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen verwerven. Daartoe moest men de kennis krijgen van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Ook kregen nieuwkomers doormiddel van de inburgeringscursus de gelegenheid aansluiting te vinden op educatie en arbeidsmarkt. De gedachte hierachter was dat inburgering en participatie op de arbeidsmarkt in elkaars verlengde liggen en elkaar wederzijds kunnen versterken. Een inburgeringscursus was tot dit alles een eerste stap. (Memorie van toelichting Wet Inburgering Nieuwkomers)

Een inburgeringsprogramma omvatte in ieder geval (een opleiding) Nederlands als tweede taal, maatschappijoriëntatie en, afhankelijk van het doelperspectief van de inburgeraar, een aanvullend programma gericht op opvoeders -, sociale, professionele of educatieve redzaamheid. Het inburgeringsprogramma werd door de gemeente persoonlijk toegesneden op de nieuwkomer. Gemeentes waren daartoe in de Win door het Rijk verplicht gesteld. Ze moesten een gedegen onderzoek doen naar wat voor soort inburgeringsprogramma voor de nieuwkomer het meest geschikt was om te volgen. Hierbij werd rekening gehouden met hoeveel zelfredzaamheid de nieuwkomer reeds bezat en met de vaardigheden die de nieuwkomer bezat om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Als de nieuwkomer bepaalde vaardigheden al onder de knie had, hoefde hij/zij bepaalde onderdelen van de inburgeringscursus niet te volgen. Vervolgens moest de gemeente er voor zorgen dat alles geregeld werd voor de nieuwkomer zodat hij/zij een inburgeringscursus kon gaan volgen. De kosten die de gemeentes hiervoor maakten werden gecompenseerd door het Rijk.

De nieuwkomer op zijn/haar beurt was verplicht tot het volgen van het inburgeringsprogramma opgesteld door de gemeente. Het verwijtbaar niet-deelnemen aan (onderdelen van) het programma (uitval, ongeoorloofd verzuim) kon door de gemeente worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete. Nieuwkomers hadden alleen de verplichting de inburgeringscursus te volgen. Ze hoefden de toets die de onderdelen Nederlands als tweede taal en de maatschappijoriëntatie niet met een in de wet genoemd minimumniveau af te sluiten. Het was voldoende voor de nieuwkomers te participeren in de inburgeringscursus. Ze hadden dan aan hun inspanningsverplichting voldaan. Voor oudkomers (allochtonen die reeds in Nederland verbleven) gold geen (formeel) wettelijke regeling. Deelname aan een door de gemeente aangeboden inburgeringstraject geschiedde op basis van vrijwilligheid. Werd het nagestreefde resultaat niet bereikt dan had dat evenmin consequenties voor de oudkomers. (Memorie van toelichting Wet Inburgering Nieuwkomers)

### *Verplichte winkelnering*

De Win verplichtte gemeentes zorg te dragen voor inburgeringprogramma's voor nieuwkomers. (Artikel 7 Wet Inburgering Nieuwkomers) Zij moesten dit doen door contracten af te sluiten bij een instelling die voldeed aan de Wet educatie en beroepsonderwijs. Uit de memorie van toelichting valt op te maken dat gemeenten op basis van deze wet de educatieve activiteiten alleen kon laten uitvoeren door een educatie-instelling. In de praktijk waren dat Roc's. Gemeentes waren verplicht de inburgeringscursussen voor nieuwkomers bij Roc's in te kopen. Er was sprake van een verplichte winkelnering bij Roc's voor de aanbesteding van inburgeringscursussen. Van de Roc's werd verwacht dat ze gedegen inburgeringscursussen zouden afleveren met een goede kwaliteit. De verplichte winkelnering in de Win kwam ter discussie vanuit de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer en vanuit verschillende gemeenten. De wens was meer ruimte te geven aan gemeenten om op maat gesneden opleidingen voor nieuwkomers van andere dan de educatie-instellingen te kunnen betrekken.<sup>2</sup>

Verplichte winkelnering bij de Roc's hadden namelijk een gerichtheid in zich op het aanbieden van standaardprogramma's van een bepaald aantal uren. (Sociaal-Economische Raad, Advies Inburgering met beleid, p. 128) In een evaluatie van de Minister van Binnenlandse Zaken die drie jaar na invoering van de Win werd gedaan werd de verplichte aanbesteding onderzocht. Er werd onder andere onderzocht of er als er niet meer verplicht werd aanbesteed er kwalitatief voldoende aanbod voor educatie bleef en of er geen situatie zou ontstaan waarin particuliere instellingen het beste en minst risicovolle deel van de inburgeringsmarkt zouden innemen. Ook werd er gekeken naar de financiële gevolgen en implicaties als de overheid in een geliberaliseerde markt voor publieke belangen garant zou willen blijven staan. Dit evaluatieonderzoek is uiteindelijk gunstig uitgevallen voor de voorstanders van liberalisatie. De minister besloot de koers richting vrije marktwerking te volgen. De verplichte winkelnering zou in de nieuwe inburgeringswet (WI) worden geschrapt en in de toekomst moesten Roc's in staat zijn om als volwaardige marktpartij te opereren. (Memorie van toelichting Wet Inburgering Nieuwkomers) Dit zou volgens de Commissie Blok er toe moeten leiden dat er meer maatwerk zou worden aangeboden en dat het aantal nieuwkomers dat daadwerkelijk binnen 600 uur een niveau zou stijgen groter zou worden. (Klaver, Kommer en Odé, Jaarboek Multiculturele samenleving in ontwikkeling 2008, p. 17)

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2006/n348-06.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n348-06.pdf)

Op andere vlakken verliep de Win ook niet geheel naar wens van de Nederlandse regering. Er werden enigszins teleurstellende resultaten geboekt op het gebied van inburgering. Dit betrof in het bijzonder de geringe voortgang die kandidaten boekten in hun kennis van de Nederlandse taal. (Klaver, Kommer en Odé, Jaarboek Multiculturele samenleving in ontwikkeling 2008, p. 17) De regering besloot dat het anders moest en zette de eerste stappen om tot een nieuw inburgeringsbeleid te komen.

## **2.2 Nieuw inburgeringsbeleid: WIB en WI**

### *Wet Inburgering in het Buitenland (WIB)*

De eerste maatregel van het nieuwe inburgeringsbeleid van de regering was het invoeren van de Wet Inburgering Buitenland op 15 maart 2006. Deze wet stelde verplicht dat verschillende categorieën migranten eerst een toets in de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij moesten afleggen in hun thuisland, alvorens in aanmerking voor een verblijfsdocument in Nederland te komen. Men moest slagen voor een basisexamen inburgering dat werd afgenomen bij een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal. (Klaver, Kommer en Odé, Jaarboek Multiculturele samenleving in ontwikkeling 2008, p. 20)

Het examen werd mondeling en in het Nederlands afgelegd. Je zou het basisexamen in het buitenland als een voorportaal van de Wet Inburgering kunnen zien. (Wet inburgering in het buitenland, p. 13) Beide regelingen sluiten op elkaar aan in een oplopende reeks. De verwachting van de regering was dat de voorbereiding op het inburgeringsexamen in Nederland effectiever zou zijn, aangezien de nieuwkomer die het basisexamen heeft behaald het Nederlands al op basisniveau beheerst. Ook zou de integratie in de Nederlandse samenleving sneller kunnen gaan dankzij de basiscursus in het buitenland.

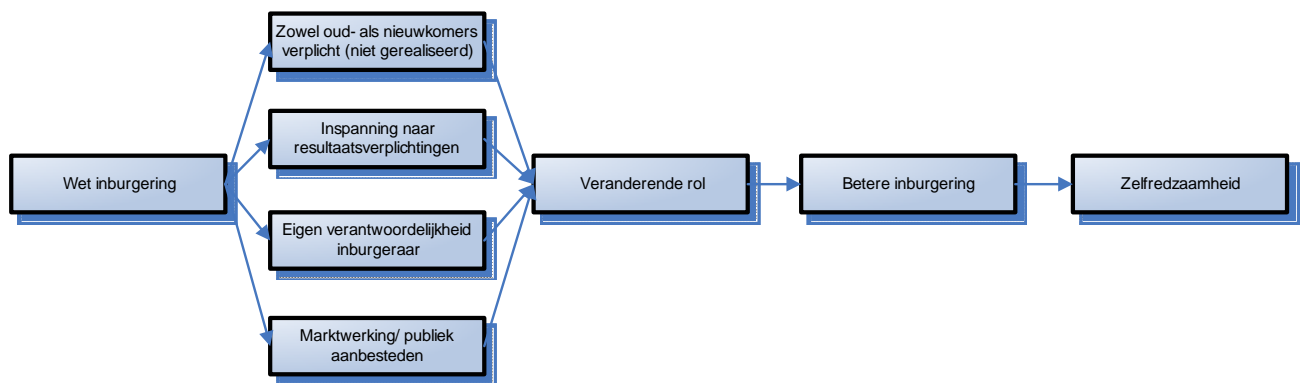
### *Wet Inburgering (2007)*

Zoals gezegd was de regering begin 2007 van mening dat de resultaten van het inburgeringsbeleid tot dan toe waren achtergebleven bij wat gewenst was. Ook de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid kwam in haar eindrapport "Bruggen Bouwen" tot deze conclusie. (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nrs. 8-9, p. 524) De regering kwam tot het oordeel dat een nieuw inburgeringsstelsel dat een meer verplichtend en resultaatgericht karakter droeg, noodzakelijk was. (Memorie van toelichting Wet Inburgering) In 2007 werd de Wet Inburgering Nieuwkomers daarom opgevolgd door de Wet Inburgering.

Er werden inhoudelijk verschillende zaken veranderd. Ten eerste wilde toenmalig minister Verdonk dat er een inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen in Nederland kwam. Oudkomers moesten voortaan ook verplicht een inburgeringscursus volgen. Dit voorstel van minister Verdonk werd echter tegen gehouden door de Raad van State. De Raad van State stelde dat oudkomers Nederlandse burgers met een Nederlands paspoort waren en dat er sprake van discriminatie was als deze Nederlandse burgers zouden worden verplicht in te burgeren. Oudkomers werden uiteindelijk dus niet verplicht om een inburgeringscursus te volgen. Een tweede verandering in het inburgeringsbeleid was dat het inburgeringsprogramma een minder vrijblijvend karakter kreeg en minder resultaatgericht werd. Men ging van een inspanningsverplichting over op een resultaatverplichting. (Wet Inburgering 2007) Er werd pas aan de inburgeringsplicht voldaan als de toetsen behorende bij de verschillende onderdelen werden gehaald.

Verder kregen inburgeraars in de WI zelf de verantwoordelijkheid om voor hun inburgeringscursus te zorgen. Ze mochten zelf beslissen bij welke instelling zij hun noodzakelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen zouden volgen. Het was zoals eerder vermeld niet meer vanzelfsprekend dat Roc's de aanbesteding van gemeenten kregen. Marktwerking werd ingevoerd en meerdere aanbieders konden meedingen naar de inburgeringsaanbesteding van gemeenten

Figuur 1. Gevolgen Wet Inburgering



We zullen de veranderingen van de Wet Inburgering stuk voor stuk uitgebreider behandelen om een goed beeld te geven van het huidige inburgeringsstelsel.

### 2.2.1 Inburgeringsplicht voor zowel oud- als nieuwkomers

Minister Verdonk had met de nieuwe Wet Inburgering de bedoeling dat er een inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen en enkele specifieke groepen Nederlanders die niet aan de essentiële voorwaarden voor een succesvolle integratie voldeden kwam. Oudkomers vielen ook onder deze specificatie en minister Verdonk wilde deze inburgeraars inburgeringsplichtig maken. Dit was een verandering in vergelijking met de Wet Inburgering Nieuwkomers waarin alleen nieuwkomers verplicht waren een inburgeringscursus te volgen. De aanvankelijke plannen voor de WI waren echter nog ambitieuzer. Zo zou er een algemene inburgeringsplicht gaan gelden voor vreemdelingen en Nederlanders, die niet konden aantonen ingeburgerd te zijn en die geboren zijn buiten het (in Europa gelegen) grondgebied van de Europese Unie of Europese Economische Ruimte. Na adviezen van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken en een uitspraak van de Raad van State (i.v.m. ongeoorloofd onderscheid) heeft de regering de plicht tot inburgering echter beperkt tot nieuwkomers. Oudkomers konden niet verplicht worden in te burgeren. Oudkomers konden wel onder de groep inburgeringsbehoeftigen worden geschaard en hadden dan de mogelijkheid in de Wet Inburgering om vrijwillig in te burgeren. (Memoire van toelichting Wet Inburgering)



Uiteindelijk zagen de bepalingen in de artikelen 3 tot en met 5 van de Wet Inburgering over inburgeringsplichtigheid er als volgt uit.

Niet inburgeringsplichtig zijn de personen die:

1. jonger zijn dan 18 dan wel 65 jaar of ouder zijn;
2. anders dan voor een niet-tijdelijk doel in Nederland willen verblijven;
3. ten minste acht jaar tijdens hun leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond;
4. in het bezit zijn van bepaalde diploma's of certificaten of bewijsstukken waaruit blijkt dat zij aan bepaalde opleidingseisen voldoen;
5. hebben aangetoond te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving.

Met behulp van deze bepalingen kunnen gemeenten bepalen of personen inburgeringsplichtig zijn of niet. Jongeren en ouderen waren niet inburgeringsplichtig, personen die tijdelijk in Nederland verblijven ook niet en er werd een uitzondering gemaakt voor degene die gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven. In het algemeen kon worden aangenomen dat iemand die na het vijfde levensjaar acht jaar heeft deelgenomen aan het reguliere onderwijs voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving bezit om hier volwaardig te kunnen participeren. De inburgeringsplicht gold evenmin voor diegene die weliswaar niet acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland is verbleven, maar wèl in het bezit is van bepaalde diploma's, certificaten of andere bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene over die kennis beschikt. Ook als de persoon kon aantonen te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving was deze niet inburgeringsplichtig. (Memorie van toelichting Wet Inburgering)

#### *Verschil nieuwkomers en oudkomers*

Over het algemeen valt te stellen dat nieuwkomers verplicht zijn om in te burgeren en dat oudkomers kunnen inburgeren, maar dat ze dat niet verplicht zijn. Nieuwkomers zijn inburgeringsplichtig en oudkomers kunnen inburgeringsbehoefte hebben. Om te bepalen of iemand een nieuw- of oudkomer is, is het moment waarop de nieuwe wet in werking trad bepalend. Personen die na de inwerkingtreding van de nieuwe wet tot Nederland worden toegelaten (vreemdelingen) of ingezetenen worden in de zin van de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) zijn nieuwkomers. Vreemdelingen die onder de inburgeringsplicht vallen en die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet reeds rechtmatig in Nederland verbleven zijn oudkomers en niet inburgeringsplichtig.

#### *Vrijwillige inburgering inburgeringsbehoefte*

Voor personen die niet verplicht zijn een inburgeringscursus te volgen, maar daar wel behoefte aan hebben, zijn er mogelijkheden. Zulke personen zijn bijvoorbeeld eerste en/of tweede generatie gastarbeiders uit Marokko of Turkije, oftewel oudkomers. Deze mensen kunnen zich melden bij de gemeenten waarin ze resideren en vervolgens kunnen ze vrijwillig een inburgeringstraject gaan volgen. Het rijk heeft dit mogelijk gemaakt na de uitspraak van de Raad van State dat oudkomers niet verplicht konden worden in te burgeren. Iedereen in Nederland die behoefte heeft aan inburgering kan zich melden bij zijn of haar gemeente en dan wordt daar beslist of de gemeente deze inburgeringsbehoefte wil faciliteren met een inburgeringscursus. De mogelijkheid om inburgeringsbehoefte te faciliteren bestaat en gemeenten kunnen de kosten voor vrijwillige inburgeraars verhalen op het Rijk.

### **2.2.2 Resultaatsverplichting versus inspanningsverplichting**

Het inburgeringsstelsel in de WIN kende voor nieuwkomers een inspanningsverplichting. Deze inspanningsverplichting hield in dat men de plicht had om deel te nemen aan het inburgeringsprogramma. Er werden geen eisen gesteld aan het te behalen resultaat in termen van het bereiken van een bepaald eindniveau beheersing Nederlandse Taal (en maatschappijoriëntatie). Gebleken is dat de resultaten uiteindelijk sterk achterbleven bij wat gewenst en noodzakelijk was. In de Wet Inburgering kregen vreemdelingen te maken met een resultaatsverplichting. Aan de inburgeringsverplichting was pas voldaan wanneer men voor het inburgeringsexamen was geslaagd. Het was niet meer toereikend om alleen het inburgeringsprogramma te hebben gevolgd. De cursus moest gehaald worden binnen een periode van maximaal 5 jaar voor oudkomers (die een overeenkomst met de gemeenten hebben afgesloten) en voor nieuwkomers gold een termijn van 3,5 jaar. (Memorie van toelichting Wet Inburgering) Als binnen 3,5 jaar de cursus werd behaald kon de inburgeringsplichtige in aanmerking komen voor een vergoeding als tegemoetkoming in de cursuskosten.

### **2.2.3 Eigen verantwoordelijkheid**

In de Wet Inburgering staat bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeringsplichtige centraal. De inburgeringsplichtigen moeten zelf maatregelen nemen om een inburgeringscursus te voltooien. Ze zullen in principe zelf het initiatief dienen te nemen om de voor het examen benodigde kennis van de Nederlandse taal en samenleving binnen de wettelijk bepaalde tijden te verwerven. De gemeenten regelen in de WI niet meer alles rond de inburgeringscursus voor de inburgeraars. Gemeenten kunnen de inburgeraars informeren en ze doorsturen naar een aanbieder van een inburgeringscursus, maar dan moet de inburgeraar dit wel zelf willen. De inburgeringsbehoefte moet keuzes maken over de wijze waarop de vereiste kennis en vaardigheden worden verworven (zelfstudie, dagonderwijs, avond- of weekendcursussen, klassikaal, schriftelijk of via internet) en de wijze waarop de kennisverwerving het beste kan worden verenigd met persoonlijke omstandigheden, zoals zorg voor gezinsleden, zwangerschap en werkzaamheden. (Memorie van toelichting Wet Inburgering) Ze beschikken over de vrijheid om zelf een keuze maken tussen de verschillende aanbieders van inburgeringscursussen op de inburgeringsmarkt.

#### **Financiële faciliteiten**

Eigen verantwoordelijkheid betekent ook dat inburgeringsplichtigen zelf de kosten van de inburgering dragen. Om de inburgeringsplichtigen financieel in staat te stellen alsmede te stimuleren aan hun plicht te voldoen, voorziet het wetsvoorstel in positieve financiële prikkels. De inburgeringsplichtige krijgt toegang tot een speciaal daarvoor in het leven te roepen leningfaciliteit om de met de inburgering gemoeide kosten te kunnen voorfinancieren. Voorts kan de inburgeringsplichtige aanspraak maken op een (kostengerelateerde of forfaitaire) vergoeding indien het examen binnen de eventueel daarvoor geldende termijn is behaald (Memorie van toelichting Wet Inburgering). De kosten voor inburgering konden echter oplopen tot 6000 euro voor inburgeraars, na verloop van tijd heeft minister Vogelaar (opvolger minister Verdonk) daarop besloten de kosten voor inburgering voor inburgeraars vast te stellen op maximaal 270 euro. Dit werd de eigen bijdrage genoemd. Met deze maatregel probeerde de minister de stagnatie rond inburgering tegen te gaan.

#### **2.2.4 Marktwerking door keuzemogelijkheid inburgeraar**

Doordat inburgeraars (vooral inburgeringsbehoefigen) in de nieuwe situatie zelf een cursus konden inkopen als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen verwachtte de regering dat er een (andere) vraag naar inburgeringscursussen zou ontstaan en dat aanbieders met elkaar zouden moeten wedijveren om de gunst van de inburgeraars. Er zou een consumentenmarkt naast de huidige institutionele markt ontstaan. Op de institutionele markt zullen gemeenten inburgeringsvoorzieningen blijven inkopen voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen (uitkeringsgerechtigden, verzorgende ouders, godsdienstbedienaren), tegen betaling van een eigen bijdrage. Op deze markt worden de openbare aanbestedingen geplaatst waarbij aanbieders kenbaar moeten maken tegen welke prijs en op welke wijze men de opdracht denkt uit te voeren. Belangrijkste aanbieders zijn roc's, re-integratiebedrijven, gespecialiseerde taalbedrijven en doelgroeporganisaties. Op de consumentenmarkt kopen inburgeraars zelf, al dan niet met geleend geld en ondersteuning van de gemeente, een inburgeringstraject bij deze instanties in.

##### *Meer maatwerk*

De invoering van de marktwerking moest er toe leiden dat er meer maatwerk in het cursusaanbod zou komen. Een vergelijking met hoe de nieuwe markt eruit zou komen te zien, werd gemaakt door te kijken naar de oudkomersmarkt onder de Wet Inburgering Nieuwkomers. Voor oudkomers waren gemeenten onder die wet van meet af aan vrij om bij andere aanbieders in te kopen. Het Rijk constateerde toen dat het aanbod op de oudkomersmarkt, ook van een groot aantal andere aanbieders dan Roc's, daardoor meer gedifferentieerd was. Er was sprake van meer maatwerk voor de diverse doelgroepen wat het niveau, de duur en de inrichting van de cursussen betreft. Men wilde in de nieuwe Wet Inburgering ook meer maatwerk bereiken en daarom besloot de regering marktwerking in te voeren.

##### *Gefaseerde invoer marktwerking*

Aanvankelijk werd beoogd de marktwerking in de Wet Inburgering gefaseerd in te voeren. De eerste fase zou bestaan uit het vrijgeven van het cursusaanbod (voor speciale groepen) voor de inkoop door gemeenten, gevolgd door de tweede fase bij de invoering van de Wet Inburgering. In de tweede fase zou het gaan om het vergroten van de keuzevrijheid voor inburgeringsplichtigen die zelf de voorbereiding op hun examen vormgeven. Er werd beoogd om met deze fasering grote veranderingen ineens te voorkomen en andere aanbieders dan Roc's de kans te geven zich op de markt te begeven. Ook werd er aan de regionale opleidingscentra de tijd gegeven om een omslag van publieke naar private dienstverlening te maken. Hiervoor werd ook een overgangsbudget aangewend voor de Roc's. De Roc's moesten namelijk marktconform gaan opereren om een rol te kunnen blijven spelen als aanbieder van inburgeringscursussen. De marktwerking (zowel eerste als tweede fase) werd uiteindelijk met de ingebruikname van de Wet Inburgering ingevoerd.

### 2.3 Deltaplan Inburgering

Een jaar nadat de Wet Inburgering was ingevoerd bleek dat de inburgering in Nederland niet soepel verliep. Het aantal nieuw- en oudkomers dat gebruik maakte van inburgeringsprogramma's bleef ver achter bij de ambities van het Rijk en gemeenten. Er waren verschillende redenen voor het niet werken van de Wet Inburgering. Zo zaten er onwerkbaar bureaucratistische elementen in de wet, was er een traag op gang komende uitvoering bij gemeenten als gevolg van deze complexiteit en het bleek dat een hoger aantal inburgeringsplichtigen dan verwacht ervan afzag om aan een door de gemeente aangeboden inburgeringsprogramma deel te nemen. Er zijn nog tal van andere zaken die de inburgering in Nederland deed vertragen en minister Vogelaar heeft middels een Deltaplan wijzigingen in het inburgeringsbeleid doorgevoerd die moesten leiden tot een hoger aantal inburgeraars.

De volgende wetswijzigingen zijn ingevoerd in het Deltaplan Inburgering:

*-Het direct vaststellen van een inburgeringsvoorziening voor inburgeringsplichtigen (een vorm van acceptatieplicht van een inburgeringsprogramma). Hierdoor kunnen gemeenten in hun verordening bepalen dat voor inburgeringsplichtigen inburgeringvoorzieningen worden vastgesteld in plaats van aangeboden.*

*-Invoering van het persoonlijk inburgeringsbudget. Het persoonlijk inburgeringsbudget is een instrument om invulling te geven aan meer maatwerk en meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige bij de vormgeving en invulling van zijn inburgering.*

*-Invoering van een handhavingstermijn voor alle inburgeraars. Hierdoor wordt de handhavingstermijn voor oudkomers verkort en in lijn gebracht met die voor nieuwkomers (3,5 jaar).*

*-Invoering van het participatiebudget. Hierdoor wordt het voor gemeenten gemakkelijker verschillende geldstromen te combineren.*

*-Invoering participatiebonus. Vanaf 2008 kunnen gemeenten een extra bijdrage van 1000 euro per traject ontvangen indien het inburgeringsprogramma duaal vormgegeven is. (Brief over Deltaplan Inburgeraar minister Vogelaar aan de Tweede Kamer)*

Naast de maatregelen van minister Vogelaar hebben gemeenten ook maatregelen getroffen om de uitvoering van inburgering te verbeteren. Om het complexe uitvoeringsproces te vereenvoudigen is er gewerkt aan intensivering van de werving, aan het uitnodigen van grote aantallen potentiële inburgeraars voor intakes, aan de verbetering van informatie-uitwisseling en samenwerking tussen partijen in de lokale inburgeringsketen, aan de versnelling van intakeprocessen, het verruimen van de mogelijkheden van kinderopvang, aan het wegnemen van drempels om deel te nemen aan trajecten, het geven van positieve prikkels voor deelname in instroom en de personele bezetting is op sterkte gebracht.

Al deze maatregelen hebben er toe geleid dat het aantal inburgeraars iets hoger kwam te liggen, maar het rendement van deze maatregelen was nog onvoldoende en de maatregelen genomen door de minister en de gemeenten in het Deltaplan Inburgering hebben niet tot de nagestreefde instroom geleid.

## **2.4 Taken betrokkenen in de Wet Inburgering**

We zullen de gevolgen die de Wet Inburgering met zich meebracht voor betrokkenen analyseren. Daarbij kijken we naar wat op voorhand de bedoeling was van de Wet Inburgering en hoe de Wet Inburgering in de praktijk is verlopen.

### **2.4.1 Gemeenten in de Wet Inburgering**

Van gemeenten werd in de Wet Inburgering verwacht dat ze inburgeraars informeren, faciliteren en inburgeraars aan hun verplichtingen uit de hun inburgeringsovereenkomst houden (handhaven). Gemeenten zijn de spil in het inburgeringsproces. Zij hebben een belangrijke rol om inburgering succesvol van de grond te krijgen.

#### *Informeren*

Gemeenten moeten invulling geven aan hun informatieplicht. De Wet Inburgering verwacht van gemeenten dat inburgeraars op een doeltreffende en doelmatige wijze worden geïnformeerd over hun rechten en plichten uit hoofde van de Wet Inburgering en over het aanbod van en de toegang tot inburgeringsvoorzieningen. Met andere woorden, de gemeente moet inburgeraars informeren over de inhoud van de inburgeringsplicht, aanbieders van inburgeringscursussen, financiële faciliteiten en de rol van de gemeente zelf.

De Wet Inburgering geeft gemeenten daarbij beleidsvrijheid, het informeren van inburgeraars mochten gemeenten op hun eigen manier doen. Dat er verschillende beleidsinstrumenten zijn ingezet door Nederlandse gemeenten bij het informeren van inburgeraars is dan ook niet verwonderlijk.

#### *Faciliteren*

Gemeenten dienen inburgeraars te faciliteren. Faciliteren houdt in deze context in dat gemeenten inburgeraars (inburgerings)voorzieningen aanbieden. Inburgeraars zijn niet allemaal hetzelfde. Er zijn verschillende doelgroepen van inburgeraars te onderscheiden. Gemeenten hebben hier rekening mee gehouden in hun facilitatiebeleid. De ene doelgroep van inburgeraars kreeg prioriteit boven andere doelgroepen omdat het nou eenmaal niet mogelijk was alle inburgeraars tegelijkertijd een aanbod te doen. Ook was bij bepaalde doelgroepen de noodzaak om in te burgeren nijpender dan bij andere doelgroepen en daarom kregen deze doelgroepen prioriteit van de gemeente. De keuzes die gemeenten maken bij het faciliteren van doelgroepen is een politieke. Door gemeenteraden wordt uiteindelijk bepaald welke doelgroepen prioriteit krijgen en welke doelgroepen (naast de inburgeringsplichtigen) in een gemeente gefaciliteerd worden.

#### *Doelgroepen in de Wet Inburgering*

De Wet Inburgering verdeelt inburgeraars in de volgende groepen:

##### 1. Inburgeringsplichtigen (oud- en nieuwkomers):

- Asielgerechtigden.
- Geestelijk bedienaren.

Gemeenten waren verplicht om deze twee inburgeringsplichtige groepen een inburgeringsvoorziening aan te bieden.

2. Inburgeraars die een gemeente kan prioriteren/faciliteren:
- Uitkeringsgerechtigden met een arbeidsplicht (oud- en nieuwkomers).
  - Niet-werkende en niet-uitkeringsgerechtigde oudkomers.

Gemeenten moesten vanuit de Wet Inburgering hun opvatting ten opzichte van het faciliteren van deze doelgroepen bepalen. In de gemeentelijke verordening moest worden vastgelegd of deze doelgroepen gefaciliteerd zouden worden of niet. En als dit het geval was, moesten gemeenten bepalen welke van deze groepen in het gemeentelijk beleid voorrang zouden krijgen.

3. Inburgeringsbehoefte:
- Inburgeraars (niet behorend tot de doelgroep binnen de Wet Inburgering) met een taalachterstand.
  - Inwoners van de gemeente met een taalachterstand.

Naast de inburgeringsplichtigen en de inburgeraars die een gemeente kan prioriteren/faciliteren kunnen gemeenten ook inburgeringsbehoefte faciliteren. Deze doelgroepen werden eerst niet aangemerkt als doelgroep zijnde in de Wet Inburgering. Na de invoering van het Deltaplan Inburgering door het Rijk kwam hier echter verandering in en werden gemeenten door het Rijk gestimuleerd om ook de inburgeringsbehoefte te faciliteren. Bepaalde gemeenten in Nederland faciliteerden echter al inburgeringsbehoefte voor de invoering van het Deltaplan Inburgering. Veel inburgeringsbehoefte zijn oudkomers (bijvoorbeeld eerste generatie gastarbeiders) die niet verplicht zijn in te burgeren, maar wel behoefte kunnen hebben aan inburgering. Ook kan men denken aan mensen die gemigreerd zijn vanuit elders in de Europese Unie naar Nederland. De inburgeringsbehoefte zijn niet verplicht een inburgeringscursus te volgen, maar deze mensen hebben vaak wel een taalachterstand en een inburgeringscursus is een passend initiatief voor hen om zich beter thuis te voelen in de Nederlandse samenleving.

### *Handhaven*

De laatste taak van de gemeente uit de WI is handhaving. Er zullen inburgeraars zijn die hun verplichtingen uit hun inburgeringsovereenkomst niet na komen. Indien nodig kunnen deze inburgeraars met handhavingsinstrumenten dan door gemeenten worden gecorrigeerd. Het voornaamste handhavingsinstrument van gemeenten daarbij is de bestuurlijke boete. Inburgeraars worden met behulp van bestuurlijke boetes aan hun verplichtingen uit hun inburgeringsovereenkomst gehouden. De handhavingsinstrumenten zijn een stok achter de deur voor gemeenten om de inburgering in hun gemeente gaande te houden. Gemeenten hadden op handhavingsgebied ook beleidsvrijheid en mochten in hun verordeningen zelf bepalen hoe hoog de bestuurlijke boetes voor inburgeraars lagen. Bestuurlijke boetes konden worden opgelegd voor de volgende gedragingen.

- Het geen gehoor geven aan de oproep en het niet voldoende meewerken aan een intake/vooronderzoek.
- Het niet genoeg medewerking verlenen aan de uitvoering van het voor hem/haar vastgestelde inburgeringstraject.
- Het niet voldoen aan de termijn om het inburgeringsexamen te behalen.

(Wet Inburgering 2007)

Ook kunnen gemeenten verschillende opvolgende boetes geven indien de inburgeraar blijft verzaken het inburgeringsexamen te halen. Door de beleidsvrijheid is het waarschijnlijk dat de hoogtes van de bestuurlijke boetes opgelegd door gemeenten zullen fluctueren, het is niet voor de hand liggend dat elke gemeente in Nederland dezelfde hoogte van de bestuurlijke boete heeft vastgesteld. Ook hebben gemeenten waarschijnlijk verschillend beleid gevoerd over de hoogte van herhaalde bestuurlijke boetes die op werden gelegd als de inburgeraar na de eerste bestuurlijke boete nog niet aan zijn verplichtingen voldeed.

#### *Beleidsvrijheid voor gemeenten*

Er is al een paar keer opgemerkt dat bij het opstellen van de verordeningen om aan de taken uit de Wet Inburgering te voldoen gemeenten beleidsvrijheid hadden. Gemeenten mochten zelf grotendeels bepalen hoe ze invulling wilden geven aan de taken uit de Wet Inburgering. Zo gaf de Wet Inburgering bij de informatietaak van gemeenten geen gedetailleerde instructies aan gemeenten waarover ze de doelgroep precies moesten informeren. Ook bij de facilitaire taak konden gemeenten grotendeels zelf kiezen welke doelgroepen de gemeente wilde faciliteren. In de handhavingstaak bepaalden gemeenten zelf de hoogte van de bestuurlijke boetes die inburgeraars aan hun verplichtingen moesten houden. In Nederland is door de beleidsvrijheid bij het uitvoeren van de taken in de WI voor gemeenten verschillend inburgeringsbeleid ontstaan bij de verschillende gemeenten.

Er dient wel een kanttekening te worden geplaatst bij de beleidsvrijheid voor gemeenten. De gemeenten kregen beleidsvrijheid bij het uitvoeren van de taken uit de Wet Inburgering, maar men was wel erg gebonden aan deze wet. Gemeenten konden niet afwijken van de taken gesteld in de Wet Inburgering. De senior beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht gaf als voorbeeld dat gemeenten niet de mogelijkheid hadden om mensen te ontheffen van een inburgeringsplicht als deze inburgeraars niet het juiste diploma konden overleggen. Het kon zo zijn dat een bepaalde inburgeraar vloeiend Nederlands sprak en volgens de intakebehandelaar voldoende capaciteiten bezat om goed te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving, maar niet het juiste papiertje kon tonen. Deze mensen moesten dan volgens de Wet Inburgering alsnog een inburgeringscursus volgen en gemeenten hadden niet de mogelijkheid deze inburgeraars te ontheffen. Er was dus sprake van beleidsvrijheid bij gemeenten bij het invulling geven aan het inburgeringsbeleid, maar men kon niet afwijken van de verplichtingen die in de Wet stonden, al waren deze verplichtingen vanuit het oogpunt van gemeenten soms niet altijd even logisch.

## 2.4.2 Aanbieders in de Wet Inburgering

### *Roc's als onderneming*

De gedwongen winkelnering werd met de komst van de Wet Inburgering in 2007 afgeschaft. De gevolgen hiervan voor Roc's waren dat ze te maken kregen met concurrentie op de inburgeringsmarkt en dat ze zich voortaan meer als marktpartij moeten gaan gedragen. Roc's moesten zich omvormen van onderwijsinstantie tot onderneming. Waar voorheen hun verantwoordelijkheid lag bij de inburgerende vorming van nieuwkomers, ligt deze nu bij het klantgericht en doelmatig werken (Ossenwaarde, Eigen verantwoordelijkheid, bevrijding of beheersing?, p. 166). De prijzen van inburgeringscursussen zouden door de nieuwe concurrentie omlaag moeten gaan. Afschaffing van de gedwongen winkelnering mocht niet betekenen dat Roc's alleen werden ingeschakeld voor de moeilijkste deelnemers of zich helemaal uit de markt zouden terugtrekken. Het opgeven van de gedwongen winkelnering moest gezien worden als een aansporing voor Roc's hun posities in het lokale netwerk te verstevigen en de inhoudelijke expertise te optimaliseren. Roc's moesten voortaan in staat zijn meer maatwerk af te leveren in plaats van een standaard inburgeringscursus voor alle inburgeraars.

Met afschaffing van de gedwongen winkelnering is de weg voor andere instanties dan Roc's vrij komen te liggen. Voor bijvoorbeeld reïntegratiebedrijven was het voortaan ook toegestaan inburgeringscursussen aan te bieden. Roc's en de andere inburgeringscursusaanbieders opereerden voortaan op een markt met concurrentie. Op een markt met concurrentie kan promotie een belangrijke rol vervullen. Om inburgeraars naar hun instelling te lokken kunnen aanbieders daarom promotionele activiteiten hebben opgezet en hebben ze wellicht het keurmerk inburgering proberen te bemachtigen.

### *Keurmerk Inburgering*

Om de nieuw ontstane inburgeringsmarkt te vrijwaren van kwaliteitsarme uitwassen heeft de regering aan de markt opgedragen een keurmerk in te voeren. Om een keurmerk te bemachtigen werden er eisen gesteld aan instellingen zodat de publieke belangen voldoende gewaarborgd zouden worden. Deze eisen moesten er voor zorgen dat de belangen van inburgeraars in een geliberaliseerde markt niet geschaad werden. Er moest een balans ontstaan tussen consumentenbescherming enerzijds en de vrije toegang tot de markt voor nieuwe aanbieders anderzijds. Het keurmerk moest door de markt zelf worden opgezet en uitgevoerd. Om aan deze eis van de regering te voldoen werd de stichting *Blik op werk in het leven* geroepen door de MBO Raad (brancheorganisatie voor middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), Fotin (brancheorganisatie particuliere opleiding en trainingsinstituten) en Boaborea (brancheorganisatie werk, loopbaan en vitaliteit). ([www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl))

De stichting *Blik op werk* toetst instellingen die een keurmerk willen bemachtigen. Het doel van deze stichting is met behulp van het keurmerk een kwaliteitsborging ten behoeve van de inburgeraar bij de aanbieders van inburgeringscursussen die inburgeraars opleiden te creëren. De stichting wil er voor zorgen dat de inburgeraars inburgeringscursussen met een hoge kwaliteit in verhouding met een geschikte prijs kunnen volgen bij verschillende aanbieders. Transparantie van de markt is hierbij van belang zodat de inburgeraar een gedegen keuze kan maken tussen de aanbieders van inburgeringscursussen en dat de inburgeraar vervolgens ook vertrouwen krijgt in de gekozen instelling. (Handleiding Keurmerk Inburgering van de stichting *Blik op werk*)



In het kader van transparantie worden er door de stichting ook resultaten van instellingen openbaar gemaakt. Het gaat om slagingspercentages, tevredenheid van cursisten en tevredenheid van opdrachtgevers. Om een keurmerk van stichting *Blik op werk* te verkrijgen moeten instellingen voldoen aan de volgende criteria.

- Betrouwbaar zijn. Instellingen moeten nakomen wat aan inburgeraars beloofd is.
- De diensten moeten aansluiten bij de behoeften van de cursist.
- Men beschikt over accurate informatie voor de (eventuele) cursisten.

Als er voldoende wordt gescoord op bovenstaande onderdelen wordt een keurmerk afgegeven door stichting *Blik op werk*. Het is overigens niet verplicht voor aanbieders op de markt een keurmerk te bemachtigen. Ze mogen ook zonder keurmerk inburgeringscursussen aanbieden aan inburgeraars. De inburgeraars zelf hebben de keuzemogelijkheid. Ze kunnen zelf de keuze maken tussen een instelling met of zonder keurmerk. Als de inburgeraar echter de keuze laat vallen op een instelling zonder keurmerk dan wordt zijn of haar inburgeringskosten niet vergoed door de gemeenten, maar moeten zij zelf opdraaien voor de kosten. De is een motivatie voor inburgeraars om te kiezen voor instanties met een keurmerk.

### **2.4.3 Inburgeraars in de Wet Inburgering**

In de nieuwe inburgeringswet kregen inburgeraars zelf de verantwoordelijkheid om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Bij inburgering moeten inburgeraars als eerste een keuze maken of ze een inburgeringsaanbod van de gemeente accepteren en of ze er zelf voor zorgen dat ze het vereiste inburgeringsdiploma binnen de gestelde termijn bemachtigen.

Als de inburgeraar nadat hij of zij geïnformeerd is door een gemeente kiest om een inburgeringsaanbod van gemeenten te accepteren kunnen inburgeraars daarna zelf beslissen bij welke particuliere of publieke instelling (met of zonder keurmerk) men een cursus inkoop en wanneer men een inburgeringscursus gaat volgen.

Doordat de inburgeraar nu eigen verantwoordelijkheid geniet krijgt hij/zij meer ruimte de cursus aan te passen naar eigen mogelijkheden en voorkeuren. Zo kan er maatwerk gecreëerd worden. De inburgeringsklant betaalt zelf de kosten van zijn cursus, die echter worden vergoed bij succesvolle afsluiting van het examen binnen de gestelde termijn. Als de inburgeraar na de termijn nog geen voldoende examenresultaat heeft behaald volgt een bestuurlijke boete. Hiermee heeft het kabinet incentives gecreëerd voor marktwerking: de inburgeraar heeft met het risico op een boete een eigen belang bij een goede cursus, om in ieder geval binnen zijn of haar termijn het inburgeringsexamen te halen. (Ossenwaarde, *Eigen verantwoordelijkheid, bevrijding of beheersing*, p. 166)



## Hoofdstuk 3 Instrumententheorie

### 3.1 Inleiding instrumententheorie

#### *Instrumenten en instrumenttypologieën*

In dit hoofdstuk wordt de theorie die als grondslag onder dit onderzoek ligt behandeld. De theorie die als basis voor dit onderzoek wordt gebruikt is de instrumententheorie. In de instrumententheorie worden verschillende beleidsinstrumenten die beleidsactoren kunnen inzetten uiteengezet in typologieën. De drie typologieën waarvan bij de instrumententheorie wordt gesproken zijn de juridische, economische en communicatieve typologie.

#### *Instrumentenmix*

De verschillende typologieën kunnen in verschillende samenstellingen worden ingezet. De juiste instrumentensamenstelling is belangrijk voor de doeltreffendheid van het beleid. Beleidsactoren moeten rekening houden met het feit dat instrumenten niet op zichzelf staan, maar dat ze een complementair of tegenstrijdig effect kunnen hebben in een instrumentenmix.

#### *Verbinden beleidsinstrumenten met instrumententheorie*

Nadat de verschillende theoretische instrumenten zijn besproken zal de onderzoeker deze verbinden aan de beleidinstrumenten die gemeenten hebben ingezet in de praktijk. Zo wordt duidelijk welke ‘theoretische’ instrumenten gemeenten eigenlijk hebben ingezet.

#### *Beïnvloeding gedragskeuze*

De verschillende typen instrumenten beïnvloeden de processen van gedragskeuze ieder op hun eigen manier. Er zal worden gekeken wat voor invloed de typen instrumenten precies uitoefenen op het keuzegedrag van de doelgroep.

#### *Procesmodel*

De beleidsinstrumenten die in dit onderzoek worden geanalyseerd kunnen worden geplaatst in een omvattender model dat ook voortkomt uit de instrumententheorie. Het zogenaamde procesmodel geeft namelijk precies weer hoe instrumenten en externe factoren een bepaald proces beïnvloeden. Het beïnvloeden van het proces (in dit onderzoek het proces van de vorming van de keuze van de inburgeraar) heeft gevolgen voor de uiteindelijke doelbereiking. Hier moet rekening mee worden gehouden bij het beoordelen van de effectiviteit van de beleidsinstrumenten. Het procesmodel is behulpzaam bij het inzicht krijgen in de omstandigheden en de wijze waarop de beleidsinstrumenten zijn toegepast door de beleidsactoren. Door de gang van zaken rond inburgering te koppelen aan het procesmodel krijgt men een duidelijk overzicht en een totaalbeeld van het proces rond inburgering.

#### *Effectiviteit*

Nadat de verschillende typologieën en het procesmodel zijn besproken gaan we in op de effectiviteit van de verschillende instrumenttypen. Van de verschillende typologieën proberen we de effectiviteit te achterhalen zodat we uitspraken kunnen doen over de kans op succes van de verschillende typologieën. (Klok, 1991, p.27) Het onderzoek probeert daaropvolgend ook te achterhalen of er binnen de typologieën ook nog verschil in effectiviteit bestaat tussen de ingezette beleidsinstrumenten. Onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende typologieën en de beleidsinstrumenten die binnen deze typologieën vallen wordt echter in hoofdstuk 6 gedaan. In dit hoofdstuk wordt strikt ingegaan op de theorie over effectiviteit bij beleidstypologieën.

### 3.2 Typen beleidsinstrumenten

Een beleidsinstrument kan men definiëren als alles wat een actor aanwendt om een beleidsdoelstelling te bereiken. (Van den Heuvel, 2005, p.22) Dit is echter een nogal ruime interpretatie en kan leiden tot de nodige verwarring. Om specifieker te zijn is de focus daarom gelegd op het doel dat de beleidsactor met zijn handeling beoogt; het beoogde regulerend en sturend effect in de samenleving. Van den Heuvel gebruikt de volgende definitie van een beleidsinstrument:

*“...een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken”.*  
(Van den Heuvel, 2005, p.23)

In dit onderzoek wordt er naar beleidsinstrumenten gekeken als middelen die beleidsactoren hebben aangewend om een beoogd sturingseffect bij de doelgroep te bereiken. Er wordt niet gekeken naar een bepaalde sturingsprestatie zoals goederen of diensten, omdat deze in dit onderzoek geen relevante rol spelen. Dit onderzoek richt zich alleen op het bereiken van een beoogd sturingseffect bij de doelgroep.

In de instrumententheorie worden er drie typen beleidsinstrumenten onderscheiden, namelijk: informatieoverdracht, prikkels en voorschriften. (Klok, 1991, p.170) Deze instrumenten kan men ook omschrijven als communicatieve, economische en juridische beleidsinstrumenten. (Van den Heuvel, 2005, p.26)

*Figuur 2. Beleidsinstrumenten instrumententheorie*

<b>beleidsinstrument</b>	<b>verruimend stimulerend</b>	<b>beperkend repressief</b>
<b>communicatief</b>	voorlichting	propaganda
<b>economisch</b>	subsidie, beloning (prikkel)	heffing
<b>juridisch</b>	convenant, rechten	gebod (plicht) of verbod

(Van den Heuvel, 2005, p.25)

Elk afzonderlijk beleidsinstrument uit de drie typologieën zullen uitvoeriger worden beschreven en de theorie over beleidsinstrumenten zal worden gekoppeld aan de verschillende instrumenten die gemeenten en aanbieders in de praktijk hebben ingezet. Te beginnen bij het juridische beleidsinstrument.

### 3.2.1 Juridisch beleidsinstrument

Bij juridische beleidsinstrumenten moet men denken aan regelgeving van publieke instanties. Wetten die het Rijk uitvaardigt en verordeningen van gemeenten zijn voorbeelden van juridische instrumenten. De juridische instrumenten beïnvloeden het gedrag van de doelgroep door voor bepaalde alternatieven verplichtingen of geoorloofdheden te creëren. (Klok, 1991, p.170) Juridische instrumenten kunnen verruimend/stimulerend werken als ze voor de doelgroep rechten toekennen. Het juridische instrument is beperkend/repressief als het aan de doelgroep geboden of verboden oplegt.

#### *Beleidsinstrumenten verbonden aan juridische instrumenten*

Voordat gemeenten over kunnen gaan tot het informeren van inburgeraars, het aanbieden van voorzieningen aan inburgeraars en het handhaven van de beschikkingen voor inburgeraars zal men eerst het gemeentelijke beleid in een gemeentelijke verordening vast moeten leggen. Deze gemeentelijke verordeningen zijn juridische instrumenten. In deze juridische instrumenten wordt opgetekend hoe gemeenten hun verplichtingen uit de Wet Inburgering precies willen nakomen. De keuzes die gemeenten hierbij maken beïnvloeden het gedrag van de doelgroep door voor bepaalde alternatieven verplichtingen of geoorloofdheden te creëren. In het juridische instrument (de verordening) leggen gemeenten hun keuzes juridisch vast en hierin wordt ook juridische grondslag gelegd voor de andere typen instrumenten uit de instrumententheorie die gemeenten willen inzetten.

#### *Juridische instrumenten in dit onderzoek*

In ons onderzoek worden juridische beleidsinstrumenten gebruikt om rechten en verplichtingen voor inburgeraars in op te stellen. Als de juridische instrumenten rechten toekennen zijn ze stimulerend en als ze verplichtingen opleggen zijn ze repressief. De Wet Inburgering en de verordeningen van gemeenten (die voortkomen uit bepalingen van de Wet Inburgering) bevatten zowel stimulerende als repressieve elementen. Deze juridische instrumenten zijn zowel beperkend als verruimend. Naast het repressieve en stimulerende onderscheid in juridische instrumenten kan men ook een onderscheid maken in algemene en specifieke juridische instrumenten. Als laatste word de mogelijkheid van het sluiten van een covenant door gemeenten met andere betrokken partijen ook besproken.

#### Algemene, juridische instrumenten

Als eerste zijn er de algemene, juridische instrumenten. Deze instrumenten zijn voor iedereen geldig. Ze zijn bedoeld voor groepen van mensen. Voorbeelden van juridische instrumenten met een algemene werking zijn wetten, belastingverordeningen, subsidie- en inspraakverordeningen. (Van den Heuvel, 2005, p. 50)

#### Specifieke, juridische instrumenten

Een ander juridisch instrument is het specifieke, juridische instrument. Specifieke instrumenten bezitten weliswaar een algemene werking, maar ze hebben slechts op specifieke gevallen betrekking. Hierbij kan men denken aan vergunningen, concessies, dispensaties, subsidies en heffingen. Deze instrumenten worden aan individuele personen opgelegd. Voor dit onderzoek is vooral het specifieke beleidsinstrument beschikking van belang. Een beschikking is een rechtsbeslissing van een bestuursorgaan (ieder persoon of college met openbaar gezag binnen Nederland) gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid, waardoor nieuw recht wordt geschapen – een verplichting opgelegd of bevoegdheid toegekend – voor een of meer rechtspersonen of met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties. (Van den Heuvel, 2005, p. 59)

Gemeenten maken gebruik van handhavingbeschikkingen waarin staat opgetekend wat de termijn is voor de inburgeraars om hun inburgeringsdiploma te behalen. Gemeenten geven zo'n beschikking af als inburgeraars een inburgeringsovereenkomst weigeren.

### Convenanten

Naast het algemene, juridische instrument als een verordening en/of het specifieke instrument als een beschikking kan een gemeente ook gebruik hebben gemaakt van convenanten. Een convenant is een horizontaal gevormde wilsovereenkomst tussen partijen. Horizontaal wil zeggen: afspraken worden in gelijkwaardige verhoudingen gemaakt. Convenanten kunnen worden gesloten tussen bestuursorganen onderling of tussen de overheid en maatschappelijke organisaties ter verwezenlijking van het beleid van de overheid. (van den Heuvel, p. 65) Daarnaast kunnen publieke instanties ook nog convenanten aangaan met andere publieke instanties of private instellingen en/of burgers. In convenanten wordt een gezamenlijk doel nagestreefd. Als we convenanten betrekken op ons onderzoek dan zou het zo kunnen zijn dat de verschillende instanties die te maken hadden met inburgering samen hebben gewerkt om een zelfde doel (inburgering) te bereiken. Gemeenten, aanbieders en andere maatschappelijke partijen kunnen een convenant hebben afgesloten waarin zij afspraken hebben gemaakt rond inburgering. Een andere belangrijke horizontale overeenkomst in ons onderzoek is de inburgeringsovereenkomst die gemeenten en inburgeraars met elkaar aangaan als een inburgeraar zijn inburgeringstraject accepteert. De inburgeringsovereenkomst is een startpunt van het inburgeringstraject dat een gemeente aan een inburgeraar aanbiedt en geeft gemeenten ook de mogelijkheid om inburgeraars aan hun verplichtingen gesteld in zo'n overeenkomst te houden.

De juridische instrumenten die zojuist behandeld zijn worden in dit onderzoek strikt als wettelijke documenten gezien. Een verordening van een gemeente dient bijvoorbeeld vooral als beleidsgrondslag voor de twee andere beleidsinstrumenten die rechtstreekse werking op inburgeraars uitoefenen. De economische en communicatieve instrumenten vinden hun grondslag in de juridische beleidsinstrumenten en verkrijgen zodoende hun rechtsgeldigheid. Niet iedereen heeft de opvatting dat juridische instrumenten de grondslag voor andere instrumenten zijn. Juridische instrumenten kan men ook ruimer bezien, sommigen hebben de mening dat een verordening zelf een juridisch beleidsinstrument is dat financiële sancties bevat. Omwille van de reden dat de onderzoeker en anderen echter stellen dat financiële sancties in verordeningen het eigenlijke instrument zijn, en dus zou moeten worden gerekend tot de economische instrumenten, zullen wij deze ruimere interpretatie van juridische instrumenten niet hanteren. In dit onderzoek zullen juridische instrumenten alleen worden geplaatst waar de beleidsactor ze heeft bedoeld. De intentie van de beleidsactor zal bepalend zijn voor de categorie waartoe een instrument behoort. (Van den Heuvel, 2005, p. 24)

### **3.2.2 Communicatief beleidsinstrument**

Bij communicatieve instrumenten wordt het gedrag van burgers beïnvloed door de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden (alternatieven) te veranderen middels informatieoverdracht. (Klok, 1991, p.170) Communicatie is een vorm van informatieoverdracht van zender, de beleidsactor, naar ontvanger, de doelgroep.

Communicatie hoeft echter geen eenzijdige informatie-uitwisseling te zijn, het kan ook over en weer gaan. Er is dan sprake van een actieve actor die informatie aanbiedt aan de passieve ontvanger, die op zijn beurt weer informatie overdraagt aan degene die oorspronkelijk als zender fungeerde. Voorbeelden van communicatieve beleidsinstrumenten zijn voorlichting, propaganda, lobbyen en reclame.

#### *Communicatieve instrumenten in dit onderzoek*

In ons onderzoek is het communicatieve instrument voorlichting van belang. Voorlichting moet er voor zorgen dat de doelgroep positief beïnvloed wordt. Het is een stimulerend instrument. Bij het beïnvloeden van de doelgroep wordt geen gebruik gemaakt van het beperkende communicatieve instrument propaganda. De doelgroep wordt niet negatief beïnvloed door communicatieve instrumenten van gemeenten. Het stimulerende instrument voorlichting wordt gebezigd door gemeenten en er is alleen sprake van stimulerende communicatieve instrumenten ingezet door gemeenten. Aanbieders van inburgeringscursussen maken overigens ook gebruik van het stimulerende instrument voorlichting om de doelgroep positief te beïnvloeden.

#### *Communicatieve beleidsinstrumenten in samenhang met andere beleidsinstrumenten*

Communicatieve instrumenten kunnen op verscheidene manieren worden ingezet. Ten eerste kan een communicatief beleidsinstrument volledig op zichzelf staan. Het communicatie-instrument speelt dan een geheel, eigen, onafhankelijke rol waarbij geen plaats is voor andere soorten beleidsinstrumenten. Ten tweede kan communicatie in een instrumentenmix worden ingezet. Communicatie wordt dan samen met andere instrumenten ingezet. In zo'n instrumentenmix kan het communicatie-instrument ondergeschikt aan financiële of juridische instrumenten zijn gesteld. Het communicatie-instrument dient dan als ondersteuning voor de andere beleidsinstrumenten en neemt een ondergeschikte positie ten opzichte van de andere instrumenten in. Er is ook de mogelijkheid dat het communicatie-instrument in combinatie met andere beleidsinstrumenten wordt ingezet. Communicatie bezit dan een nevenschikte positie, gelijk aan de andere instrumenten. In dit geval grijpen de beleidsinstrumenten in elkaar en versterken ze elkaar om het uiteindelijke beleidsdoel te bereiken. (Van den Heuvel, 2005, p. 95)

### **3.2.3 Economisch beleidsinstrument**

De economische beleidsinstrumenten proberen het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden door (financiële) consequenties van keuzemogelijkheden voor de doelgroep te veranderen. De economische instrumenten moeten de leden van de doelgroep ertoe aanzetten de voorgeschreven gedragsnormen na te leven. Een door de overheid gewenst gedragsalternatief wordt door een positieve of negatieve financiële prikkel aantrekkelijk gemaakt. (Van den Heuvel, 2005, p.75) Met een positieve prikkel probeert de beleidsactor (in de ogen van de beleidsactor) positief gedrag van de doelgroep te stimuleren. Voorbeelden van stimulerende instrumenten zijn subsidies en beloningen. De beleidsactor kan ook beperkende economische instrumenten inzetten, hiermee wordt geprobeerd ongewenst gedrag van de doelgroep tegen te gaan. De beleidsactor probeert ongewenst gedrag van de doelgroep te corrigeren en hoopt dat het beperkende instrument helpt om de doelgroep weer het gewenste gedrag te laten vertonen. De naleving van gedragsnormen via economische sturingsinstrumenten door de doelgroep is vooral afhankelijk van de mate waarin het economische instrument de financiële kosten-baten afweging van de leden van de doelgroep beïnvloedt. Zo zal een hoge negatieve of positieve prikkel vooral bij een doelgroep met een lage of zwakke economische positie een groot effect teweegbrengen, omdat zij naar verwachting daarvoor gevoeliger zal zijn (Van de Peppel, 1995, p. 146)

#### *Economische instrumenten in dit onderzoek*

In dit onderzoek wordt zowel gekeken naar stimulerende als repressieve economische instrumenten. Als gemeenten er voor kozen de eigen bijdrage voor inburgeraars te vergoeden wordt dit door de onderzoeker gezien als een stimulerend economisch instrument. Legt een gemeente een bestuurlijke boete op aan een inburgeraar dan wordt dit door de onderzoeker gezien als een repressief economisch instrument. In dit onderzoek wordt onderzocht welke van beide economische instrumenten zijn ingezet om het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden. Daarna wordt bekeken of het mogelijk is een uitspraak te doen over welk instrument succesvoller is geweest bij het stimuleren van inburgeraars, waren dit de stimulerende of de repressieve economische instrumenten?

### **3.3 Instrumentenmix**

Om een bepaald beleidsdoel te verwezenlijken is het niet onlogisch dat beleidsactoren een complementaire aanpak prefereren bij het opstellen van hun beleid. In hun beleid zullen ze daarom waarschijnlijk meerdere beleidsinstrumenten tegelijkertijd inzetten om alle belemmeringen die het bereiken van het beleidsdoel in de weg staan zo goed mogelijk te lijf te kunnen gaan. Meestal kiest een beleidsactor er voor om meerdere instrumenten tegelijk in te zetten in een instrumentenmix. (Van den Heuvel, 2005, p. 27)

Het kiezen van een geschikte instrumentenmix is van cruciaal belang voor de uiteindelijke doelbereiking van het ingezette beleid. Beleidsinstrumenten kunnen elkaars effectiviteit namelijk ondersteunen of verzwakken. (Van den Heuvel, 2005, p. 96)

De keuze voor bepaalde instrumenten is belangrijk voor doeltreffend beleid.

#### *Instrumentenmix in dit onderzoek*

Er zal worden onderzocht of bepaalde instrumentenmixen die door gemeenten zijn ingezet succesvoller zijn geweest. Heeft een gemeente die veel aandacht heeft besteed aan communicatieve instrumenten misschien meer inburgeraars doeltreffend geholpen dan gemeenten die vooral economische instrumenten hebben ingezet? Er zal worden onderzocht of bepaalde instrumentenmixen beter hebben gewerkt dan andere instrumentenmixen.



### 3.4 Verbinden beleidsinstrumenten met instrumenttypologieën

De onderzoeker heeft in voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk communicatieve, economische en juridische instrumenten besproken. In deze paragraaf zullen deze 'theoretische instrumenten' worden verbonden aan de beleidsinstrumenten die gemeenten in de praktijk hebben ingezet. Aan de variabele informeren zijn stimulerende, communicatieve instrumenten verbonden. Aan de variabele faciliteren zijn stimulerende en/of repressieve economische instrumenten verbonden. Gemeenten hebben bij het faciliteren van inburgeraars namelijk kunnen kiezen of ze een stimulerend of repressief beleid wilden hanteren. En aan de variabele handhaven zijn repressieve economische instrumenten uit de instrumententheorie verbonden.

*Figuur 3. Verbinding beleidsinstrumenten met instrumenttypologieën*

Variabelen	Beleidsinstrumenten	Instrumenttypologie
<b>Informeren</b>	-Ingezette beleidsinstrumenten	-Stimulerend communicatief instrument
	-Samenwerking met andere instanties	-Stimulerend communicatief instrument
	-Kwaliteit gegevens	-Stimulerend communicatief instrument
<b>Faciliteren</b>	-Gefaciliteerde doelgroepen	-Stimulerend economisch instrument
	-Eigen bijdrage	-Stimulerend of repressief economisch instrument
	-Kinderopvang	-Stimulerend of repressief economisch instrument
	-Samenhang in inburgeringstrajecten	-Stimulerend economisch instrument
	-Vervolgtrajecten	-Stimulerend economisch instrument
<b>Handhaven</b>	-Bestuurlijke boetes	-Repressief economisch instrument
	-Actie na slagen inburgeraar of verlopen handhavingstermijn	-Stimulerend of repressief economisch instrument

### 3.5 Beïnvloeding gedragskeuze

Uit de beschrijvingen van de verschillende typen instrumenten kan men opmaken dat de instrumenten altijd in verband staan met processen van gedragskeuze. De beleidsinstrumenten proberen de keuze van degenen waarop het beleid gericht is te beïnvloeden. Bij beïnvloeding van gedrag moet rekening worden gehouden met het subjectief rationele actor model. In dit model wordt er van uitgegaan dat de actor kiest uit de volgens hem beschikbare gedragsalternatieven, door de verwachte consequenties van de alternatieven tegen elkaar af te wegen. (Simon gerefereerd in Klok, 1991, p. 65)

De beleidsactor probeert de keuze van de inburgeraar doormiddel van beleidsinstrumenten te beïnvloeden. Met de inzet van beleidsinstrumenten probeert de beleidsvoerder te bewerkstelligen dat de leden van een doelgroep bepaalde gedragsalternatieven wel kiezen en andere juist niet. Vanuit het gezichtspunt van de beleidsvoerders zijn de gedragsalternatieven voor de leden van de doelgroep met andere woorden te verdelen in gewenste en ongewenste alternatieven. In dit onderzoek gaan we uit van de meest eenvoudige situatie. Er zijn voor de leden van de doelgroep in principe twee gedragsalternatieven: het door de beleidsvoerder gewenste alternatief en het ongewenste alternatief. In een situatie waarin het beleid zich richt op gedragsverandering bij leden van de doelgroep, zal het in de regel zo zijn dat het huidige gedrag het ongewenste gedrag is, terwijl met de inzet van de beleidsinstrumenten wordt beoogd dat het gewenste gedrag wordt gekozen. (Klok, 1991, p. 74) Het gedragskeuzeproces van een inburgeraar is in principe op vier manieren te beïnvloeden.

- 1. door verandering van de beschikbare alternatieven (meer of minder alternatieven).
- 2. door verandering van de eigenschappen of consequenties van alternatieven.
- 3. door verandering van de waardering die aan de eigenschappen of consequenties van de alternatieven wordt toegekend.
- 4. door verandering van de kennis van de beschikbare alternatieven en hun eigenschappen of consequenties.

#### *Invloed beleidsinstrumenten op gedragskeuze*

Op wat voor manier proberen de verschillende beleidsinstrumenten nu de gedragskeuze van de inburgeraars te beïnvloeden? Het beleidsinstrument informatieoverdracht probeert de waardering van eigenschappen of consequenties van alternatieven die door inburgeraars worden toegekend te veranderen en de kennis van de beschikbare alternatieven en hun eigenschappen of consequenties te veranderen.

De economische instrumenten proberen de eigenschappen of consequenties van alternatieven te veranderen. Als een bepaald alternatief negatieve invloed heeft op de financiële positie van de leden van een doelgroep, zullen de leden van de doelgroep eerder geneigd zijn te kiezen voor het alternatief dat geen negatieve, maar misschien zelfs positieve consequenties heeft voor de leden van de doelgroep. Het koppelen van een financiële prikkel aan een alternatief beïnvloedt het oordeel van de doelgroep over dit bepaalde alternatief.

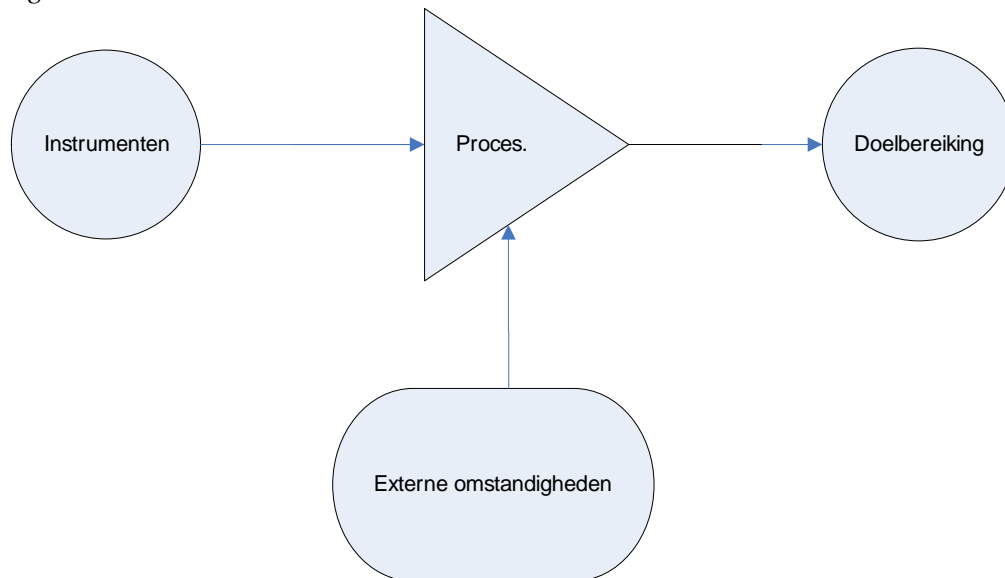
Juridische instrumenten trachten het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden door de beschikbare alternatieven te veranderen. De verschillende punten in regelgevingen bepalen samen de alternatieven die er voor de doelgroep bestaan. Juridische instrumenten bepalen welke alternatieven er voor de doelgroep beschikbaar zijn.

### 3.6 Procesmodel

#### 3.6.1 Procesmodel instrumententheorie

Dit onderzoek richt zich op de ingezette beleidsinstrumenten van gemeenten en de promotionele activiteiten van aanbieders. Deze ingezette instrumenten zijn in voorgaande paragrafen geplaatst in typologieën van de instrumententheorie. De ingezette instrumenten kan men ook plaatsen in een procesmodel. In het hieronder afgebeelde algemene procesmodel staan de instrumenten aan het begin van het model geposteerd.

*Figuur 4. Procesmodel instrumententheorie*



(Klok, 1991, p. 45/46)

De onderzoeker wil benadrukken dat de focus van dit onderzoek ligt op de instrumenten. De andere onderdelen van het procesmodel worden in dit theoriehoofdstuk behandeld om de context waarin de instrumenten worden ingezet helder te krijgen. Het procesmodel is bevorderlijk om een goed totaalbeeld van het inburgeringsproces te verwerven. In het verdere empirische onderzoek wordt geen aandacht meer besteed aan de andere onderdelen, maar wordt er enkel gekeken naar de ingezette beleidsinstrumenten door gemeenten en aanbieders.

Het procesmodel geeft een totaalbeeld van het proces rond de keuze van de inburgeraar. Men kan in het schema afzien dat het proces (de driehoek in het midden) wordt beïnvloed door instrumenten en externe omstandigheden. De keuze die gemaakt wordt in dit proces onder invloed van instrumenten en externe factoren zal de doelbereiking van het beleid van de beleidsactor uiteindelijk bepalen. Binnen het proces zelf bevinden zich centrale causale factoren, ook wel kernomstandigheden genoemd. Zoals de benaming al doet vermoeden zijn deze centrale causale factoren belangrijk bij het bepalen van de keuze binnen het proces. De kernomstandigheden vormen de mening van individuen over een bepaald alternatief. Deze kernomstandigheden kunnen voor elk individu verschillende waarden aannemen en voor het ene individu heeft een bepaalde kernomstandigheid meer waarde dan voor een ander individu. De uitkomst van het proces (output) wordt bepaald door het optreden van bepaalde combinaties van de waarden die de kernomstandigheden aannemen. Een dergelijke combinatie van bepaalde waarden van de kernomstandigheden noemen we een configuratie van kernomstandigheden. In termen van het proces spreken we van een situatie die leidt tot een bepaalde uitkomst. Deze bepaalde uitkomst is de keuze tussen twee gedragsalternatieven.

De twee gedragsalternatieven zijn het door de beleidsvoerder gewenste alternatief en het ongewenste alternatief. In een situatie waarin het beleid zich richt op gedragsverandering bij leden van de doelgroep, zal het in de regel zo zijn dat het huidige gedrag het ongewenste gedrag is, terwijl met de inzet van de beleidsinstrumenten wordt beoogd dat het gewenste gedrag wordt gekozen. (Klok, 1991, p. 75)

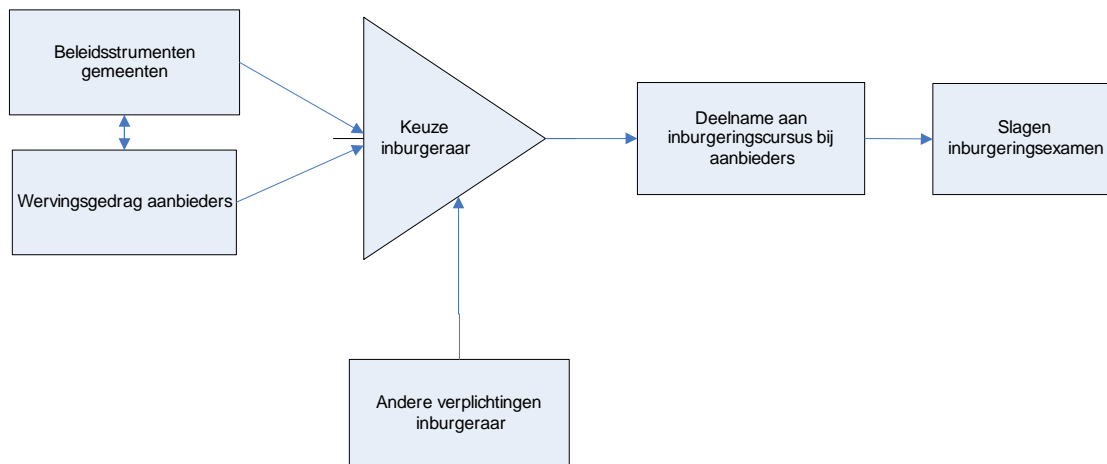
Samenvattend kunnen we stellen dat de kernomstandigheden binnen het proces van de keuze van een individu worden beïnvloed door de instrumenten die beleidsactoren inzetten en door externe omstandigheden. Tezamen met de instrumenten zijn de externe omstandigheden mede bepalend voor de situaties (configuraties van kernomstandigheden) die zich in het proces zullen voordoen. (Klok, 1991, p. 44) Vervolgens zijn deze configuraties van kernomstandigheden weer verantwoordelijk voor de mening die een individu vormt over de alternatieven. Deze gevormde opinie is cruciaal voor de uiteindelijke doelbereiking.

### **3.6.2 Procesmodel toegepast op keuze van inburgeraars**

Met de komst van de Wet Inburgering hebben inburgeraars eigen verantwoordelijkheid gekregen in het inburgeringsproces. Ze hebben de vrijheid om zelf te bepalen of ze een inburgeringscursus willen volgen ter voorbereiding op hun inburgeringsexamen. Dit inburgeringsexamen dient men binnen 5 jaar (termijn oudkomers) of binnen 3,5 jaar (termijn nieuwkomers) te behalen op straffe van een bestuurlijke boete. De keuze van de inburgeraar is gepositioneerd in het midden van het schema. Inburgeraars hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het behalen van hun inburgeringsdiploma, maar ze worden wel beïnvloed door beleidsinstrumenten die gemeenten inzetten om inburgeraars te informeren, faciliteren en ze te handhaven om ze uiteindelijk te motiveren deel te nemen aan een inburgeringscursus. Het wervingsgedrag van aanbieders probeert inburgeraars daarnaast ook te beïnvloeden bij hun keuze. Het is mogelijk dat gemeenten en aanbieders hebben samengewerkt bij het informeren/werven van inburgeraars. Een goede samenwerking zou volgens de onderzoeker kunnen hebben geleid tot een beter resultaat op het gebied van inburgering in een bepaalde gemeente. In het schema is om deze reden een lijn getrokken tussen de beleidsinstrumenten die gemeenten hebben ingezet en het wervingsgedrag van aanbieders van inburgeringscursussen. Een andere invloed van belang bij de keuze van de inburgeraar zijn de externe factoren. Hierbij kan men denken aan verplichtingen die samenhangen met het werk van een inburgeraar en tijd voor hun gezin en/of andere zaken.

Al deze invloeden werken in op de kernomstandigheden die het keuzegedrag van de inburgeraar tussen de alternatieven om wel of niet een inburgeringscursus te gaan volgen bepalen. Het wel of niet volgen van een inburgeringscursus kan weer van invloed zijn op het behalen van het inburgeringstraject. De ingezette beleidsinstrumenten zijn niet als directe causale factoren op het proces van invloed, maar sorteren hun effect doordat ze invloed uitoefenen op de kernomstandigheden die tezamen het keuzegedrag van de inburgeraar tussen de verschillende alternatieven bepalen.

*Figuur 5. Instrumententheorie toegepast op de keuze van inburgeraars*



Het procesmodel toegepast op inburgering is uitgelegd. In het empirische onderzoek dat gedaan wordt in volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de beleidsinstrumenten van gemeenten en het wervingsgedrag van aanbieders die het keuzegedrag van de inburgeraar hebben beïnvloed. De keuze van de inburgeraar blijft een 'black box'. Waar een inburgeraar zijn keuze precies op baseert wordt niet onderzocht in dit onderzoek. Wel wordt onderzocht of het inzetten van bepaalde instrumenten en een bepaalde instrumentenmix uiteindelijk verschil maakt in het aantal inburgeraars dat deelneemt aan een inburgeringscursus in een bepaalde gemeente. Ook de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders wordt daarvoor onderzocht. Daarnaast wordt gekeken welke instrumenten effectief zijn geweest bij het positief beïnvloeden van inburgeraars zodat deze uiteindelijk deelnamen aan een inburgeringsexamen.

### **3.7 Effectiviteit van de beleidsinstrumenten**

In dit onderzoek wordt er gekeken welke instrumenten van gemeenten en aanbieders succesvol waren bij het beïnvloeden van de keuze van de inburgeraar. Om iets over het succes van de beleidsinstrumenten te kunnen zeggen moeten we de effectiviteit van de beleidsinstrumenten beoordelen. We moeten bij het beoordelen van de effectiviteit van de beleidsinstrumenten in het achterhoofd houden dat niet alleen de beleidsinstrumenten invloed hebben uitgeoefend op de keuze van de inburgeraar. Derde variabelen zoals externe factoren hebben ook invloed gehad op de keuze van de inburgeraar. Effectiviteit houdt in dat de doelbereiking door het gevoerde beleid is gerealiseerd en dat de doelbereiking niet door derde variabelen is veroorzaakt. We gaan voor het meten van de effectiviteit in dit onderzoek bekijken in hoeverre de verschillende beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan doelbereiking. Welke van de (typen) beleidsinstrumenten die ingezet zijn door gemeenten en aanbieders waren het meest effectief bij het beïnvloeden van de keuze van de inburgeraar? En welke instrumenten waren dus effectief om inburgeraars te motiveren deel te nemen aan een inburgeringscursus en uiteindelijk om de inburgeraars te laten slagen voor een inburgeringsexamen?



## Hoofdstuk 4 Casestudies gemeenten en aanbieders

### 4.1 Inleiding

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek middels casestudies. Een casestudy is een diepteanalyse van een enkele instantie of een sociaal fenomeen. (Babbie, *The practice of Social research*, p.293) Het probeert een bepaalde case te doorgronden door naar de details van de case te kijken. Er zijn twee casestudies opgezet. Één gericht op gemeenten en één gericht op de aanbieders. In de casestudy voor gemeenten moest specifiek naar voren komen wat voor soorten beleid gemeenten allemaal konden hanteren. In de casestudy voor aanbieders werd onderzocht wat voor soorten promotionele activiteiten aanbieders van inburgeringscursussen konden inzetten. De casestudies dienden ervoor om eerste indrukken te krijgen van de inburgering in Nederland en als basis voor een (uitputtende) vragenlijst te gebruiken in het latere kwantitatieve onderzoek. In de casestudy naar de beleidsinstrumenten van gemeenten is gebruik gemaakt van mondelinge interviews met beleidsmedewerkers van gemeenten. Ook is er gebruik gemaakt van informatie over inburgeringsbeleid van andere gemeenten die dit hebben vermeld op hun websites. In de casestudy over het wervingsbeleid van aanbieders is ook gebruik gemaakt van interviews en gegevens vermeld op websites van aanbieders van inburgeringscursussen.

#### *Selectie gemeenten en aanbieders casestudies*

Er zijn in de casestudies twee gemeenten en twee aanbieders van inburgeringscursussen onderzocht. Dit waren de gemeente Enschede en de gemeente Utrecht en het Roc van Twente en het Roc van Amsterdam. De twee gemeenten zijn gekozen omdat zij relatief veel inburgeraars binnen hun stadsgrenzen hebben en omdat zij relatief veel beleid hebben ingezet om de inburgering in hun gemeente zo goed mogelijk te laten verlopen. Het Roc van Amsterdam is uitgekozen omdat er dan een totaalbeeld van inburgering in de hoofdstad van Nederland kon ontstaan. In eerste instantie was namelijk Amsterdam gekozen als casestudy gemeente, maar bij de gemeente Amsterdam sector Educatie waren alle medewerkers te druk om te kunnen meewerken aan een interview. Daarom is de gemeente Utrecht (ook top vier gemeente qua inwoners/inburgeraars) opgenomen in de casestudy. De keuze voor het Roc van Twente heeft geen inhoudelijke achtergrond. Dit Roc is om logistieke redenen geselecteerd.

#### *Interviews voor casestudies*

Om aan de nodige informatie voor de casestudies te komen zijn medewerkers van de gemeenten en van aanbieders ondervraagd in een mondeling interview. De vragen in de interviews voor gemeenten gingen over het beleid dat de gemeenten hadden opgezet om aan hun taken uit de Wet Inburgering te voldoen. Dit waren vragen over hoe gemeenten inburgeraars informeerden, hoe ze inburgeraars faciliteerden en hoe ze er voor hebben gezorgd dat mensen aan hun verplichtingen opgesteld in hun overeenkomst bleven voldoen. Deze drie onderwerpen zijn gebaseerd op de taken die gemeenten kregen uit de Wet Inburgering.

De vragen in het interview voor aanbieders gingen over de promotionele activiteiten die deze instellingen hadden opgezet om inburgeraars te werven voor een inburgeringscursus. Voorafgaand de interviews is er informatie voor de casestudies vergaard via websites van verschillende gemeenten waarop de verordeningen en de verschillende beleidsnota's van gemeenten m.b.t. inburgering stonden vermeld. De websites van aanbieders zijn ook afgespeurd op zoek naar informatie over hun (wervings)beleid. De bevindingen die voortkwamen uit het vergelijken van verschillende verordeningen zijn daarna getoetst tijdens de interviews met de verschillende medewerkers van gemeenten en aanbieders.

Deze interviews dienden er ook voor om te zien of de onderzoeker op de juiste weg zat en of de onderzoeker de juiste, relevante vragen stelde over het inburgeringsbeleid van gemeenten. De interviews gaven daarnaast een goed inzicht in hoe het er in de praktijk aan toe ging bij gemeenten en aanbieders. De medewerkers van de gemeenten en het Roc van Amsterdam hebben tijdens de interviews openhartig en uitgebreid antwoord gegeven op de vragen en hebben enthousiast meegewerkt aan de voortgang van dit onderzoek. Het Roc van Twente heeft middels e-mailverkeer antwoord gegeven op de vragen van de onderzoeker.

## **4.2 Casestudy gemeenten**

In de casestudy gemeenten wordt gekeken welke beleidsinstrumenten de gemeenten Enschede en Utrecht ingezet hebben om aan hun wettelijke verplichting om inburgeraars te informeren, ze te faciliteren en ze te handhaven te voldoen. Daarnaast worden beleidsinstrumenten die zijn ingezet door andere gemeenten ook onderzocht. Deze beleidsinstrumenten zijn via gemeentelijke websites opgespoord. Voordat er naar de ingezette beleidsinstrumenten wordt gekeken zal de onderzoeker eerst een beter beeld van inburgering proberen te krijgen door te kijken hoe het proces inburgering binnen gemeenten er in de praktijk uit ziet. De stappen die de twee casestudy gemeenten hebben opgezet voor inburgeraars in hun inburgeringsproces worden één voor één behandeld.

### **4.2.1 Proces inburgering**

#### *Gegevens*

In Enschede begint het proces inburgering met het in handen krijgen van de gegevens van inburgeringsplichtigen die de gemeente wil faciliteren. Om deze gegevens te bemachtigen heeft de gemeente Enschede gebruik gemaakt van gegevens van de IB-groep, het zogenaamde Bestand Potentiële Inburgeraars. Het BPI wordt in Enschede (steeds vaker) gekoppeld aan gegevens uit de Gemeentelijke Basis Administratie. Als inburgeraars geplaatst zijn op een traject worden ze vervolgens overgezet naar het ISI-bestand. Het ISI-bestand wordt ook beheerd door de IB-groep en hierin worden gegevens van inburgeraars die op een inburgeringstraject zijn geplaatst door gemeenten in Nederland opgeslagen. In de gemeente Enschede begon men overigens begin 2007 met 4400 inburgeraars en momenteel zitten er nog 2800 inburgeraars in het BPI. Volgens de gemeente Enschede ligt men met het aantal inburgeraars van 1600 op traject geplaatste inburgeraars goed op schema.

In Utrecht is er ook gebruik gemaakt van het BPI. Alle potentiële inburgeraars zijn door de gemeente Utrecht aangeschreven. Utrecht loopt hiermee voor op andere G4 gemeenten zoals Amsterdam. De gemeente Utrecht gaf aan dat het BPI zeer ‘vervuild’ was. Er stonden veel mensen tussen die niet tot de doelgroep van de WI behoorden. Het oproepen van deze mensen was uiteindelijk verspilling van tijd voor de gemeenten en was ook niet prettig voor deze mensen zelf. De foute gegevens in het BPI hebben de gemeente Utrecht veel tijd gekost en het heeft uiteindelijk weinig opgeleverd.

#### *Intake*

Zodra de gemeente Enschede de benodigde gegevens van inburgeraars in bezit had, werden deze inburgeraars benaderd met een brief waarin een uitnodiging zat om zich te melden op het werkplein in Enschede voor een intakegesprek. Tijdens deze intake werd de potentiële inburgeraar geïnformeerd en geadviseerd, en werd er geoordeeld of de inburgeraar wel of niet een aanbod van de gemeente kreeg en geplaatst werd op een inburgeringstraject.

Als dit wel het geval was werd bepaald wat voor traject het best passend was voor de desbetreffende inburgeraar. Het bepalen van het inburgeringstraject werd mede gedaan met



behulp van een toets die inburgeraars moesten afleggen om hun taalniveau en kennis van de Nederlandse samenleving te meten. Naast de inburgeringsplichtigen die werden aangeschreven door de gemeente Enschede, konden mensen die inburgeringsbehoefstig waren zich ook melden bij de gemeente Enschede. Deze mensen waren eventueel bereikt door de ingezette communicatieve beleidsinstrumenten. Enschede heeft in hun beleid ingezet op een brede aanpak waarin niet alleen inburgeringsplichtigen, maar ook inburgeringsbehoefstigen worden gestimuleerd om een inburgeringscursus te volgen. Deze zelfmelders werden door de gemeente Enschede zoveel mogelijk op een inburgeringstraject geplaatst. De gemeente zag in inburgering een eerste stap richting participatie in de Enschedese samenleving en wilde daarom dat zoveel mogelijk inburgeraars deel namen aan een inburgeringscursus.

In Utrecht werden de inburgeraars ook uitgenodigd voor een intake bij het bureau inburgering van de gemeente Utrecht. Net als Enschede verzorgde de gemeente Utrecht zelf de intake, trajectbegeleiding en het toetsen van inburgeraars. De gemeenten besteden dit werk niet uit en regelden veel zaken voor de gefaciliteerde inburgeraar. Niet in alle gemeenten is dit het geval. In sommige gemeenten werden er speciale assesmentbureaus ingehuurd om de inburgeraars te toetsen op hun niveau.

#### *Overeenkomst tussen gemeente en inburgeraar*

De gemeenten Enschede en Utrecht hebben na een intake geprobeerd om inburgeraars een overeenkomst te laten tekenen zodat de inburgeraars aan zijn of haar verplichtingen opgenomen in deze overeenkomst konden worden gehouden bij het verdere verloop van het inburgeringsproces. Inburgeringsplichtigen waren echter niet verplicht een overeenkomst te accepteren en vervolgens een traject te volgen. Een inburgeraar stond vrij het aanbod van de gemeente te weigeren. De gemeenten konden dan niets anders doen de inburgeraar er op te attenderen dat de inburgeraar binnen 3,5 of 5 jaar zijn of haar inburgeringsdiploma moest hebben behaald. Voor het succes van inburgering was het cruciaal dat de inburgeraars hun inburgeringsovereenkomst accepteerden. Deden inburgeraars dit niet dan hadden de gemeenten geen poot om op te staan en stagneerde de inburgering.

#### *Volgen van een traject*

Als een inburgeraar wel zijn overeenkomst accepteerde dan werd er na het intakegesprek voor de inburgeraar een voor hem of haar passende voorziening aangeboden door de gemeente. De inburgeraar kon dan beginnen aan het inburgeringstraject. Voor inburgeraars die door de gemeente gefaciliteerd werden bestond zo'n traject uit het volgen van een inburgeringscursus bij een aanbieder die de aanbesteding van de gemeente gewonnen had. Voor inburgeraars behorende tot de consumentenmarkt was er een eigen keuze. Zij mochten zelf beslissen waar zij hun inburgeringscursus wilden volgen. Gemeenten konden voor deze inburgeraars verder niets regelen. Men kon deze inburgeraars informeren over verschillende voorzieningen zoals een lening bij de IB-groep en over aanbieders van inburgeringscursussen, maar faciliteren mochten gemeenten deze groep in eerste instantie niet. Later is deze gang van zaken veranderd en mochten gemeenten deze mensen ook faciliteren.

#### *Handhaven*

Als inburgeraar in de gemeente Enschede de verplichtingen opgesteld in hun overeenkomst niet nakwamen, kon de gemeente zoals in de verordening vermeld stond bestuurlijke boetes opleggen om de inburgeraar te bewegen weer aan zijn verplichtingen te voldoen. Echter de afdeling Taal en Inburgering heeft nog geen bestuurlijke boete gegeven aan inburgeraars en men was bezig om beleid over bestuurlijke boetes op te stellen. Enschede begon (januari 2009) namelijk meer te maken te krijgen met onwelwillende inburgeraars dan daarvoor.

De eerste stroom inburgeraars stond positief tegenover inburgering en deze groep behoefde niet gecorrigeerd te worden. Na verloop van tijd kreeg Enschede te maken met inburgeraars die minder gemotiveerd waren om in te burgeren. Daarom is Enschede bezig beleid te maken om ook deze groep aan het inburgeren te krijgen. In Utrecht zijn er bestuurlijke boetes uitgedeeld aan inburgeraars die niet aan hun verplichtingen in hun overeenkomst voldeden. Inburgeraars die niet verschenen bij een oproep kregen na twee keer opgeroepen te zijn de derde keer een boete als ze zich niet afgemeld hadden. Echt veel boetes heeft de gemeente Utrecht nog niet uitgeschreven. Dit komt mede doordat de gemeente geen boete op kon leggen als een inburgeraar geen overeenkomst had gesloten met de gemeente. Het enige wat de gemeente dan kon doen was een handhavingsbeschikking sturen dat de inburgeraar binnen 3,5 of 5 jaar moest zijn ingeburgerd.

#### *Handhavingstermijn*

Wat doen de casestudygemeenten als de handhavingstermijn voor een inburgeraar is overschreden? Vanuit de Wet Inburgering staat de mogelijkheid voor gemeenten open om een bestuurlijke boete op te leggen aan inburgeraars. De gemeenten Enschede beraadt zich nog of ze dit daadwerkelijk gaat doen. De gemeente Utrecht is er ook nog niet helemaal over uit. De beleidsmedewerker stelt dat je al deze inburgeraars die niet binnen de voor hen geldende termijn zijn ingeburgerd wel kunt beboeten, maar dat ze hiermee nog niet zijn ingeburgerd. Hij vraagt zich af of het zinvol is om deze mensen te beboeten, het helpt in ieder geval niet direct tot inburgering wat het uiteindelijke doel is van de gemeente.

#### **4.2.2 Beleidsinstrumenten informeren**

Om te onderzoeken wat voor verschillend beleid en wat voor verschillende beleidsinstrumenten er zijn ingezet door Nederlandse gemeenten, is allereerst gekeken naar de verordeningen die gemeenten hebben opgesteld. In een verordening worden de kaders voor het door een college te voeren beleid vastgesteld door de gemeenteraad van die gemeente. Het te voeren beleid wordt in een verordening juridisch vastgelegd. In de gemeente Enschede is de informatietaak als volgt uitgewerkt in de plaatselijke verordening.

Artikel 2 uit de verordening inburgering gemeente Enschede

*1. Het college draagt er zorg voor dat de inburgeringsplichtigen op een doeltreffende en doelmatige wijze worden geïnformeerd over hun rechten en plichten uit hoofde van de wet en over het aanbod van en de toegang tot inburgeringsvoorzieningen.*

*2. Het college maakt bij de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtigen in ieder geval gebruik van de volgende middelen:*

*a. het toezenden van schriftelijk voorlichtingsmateriaal aan personen ten aanzien van wie al dan niet op grond van gegevens uit het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij inburgeringsplichtig zijn.*

*b. het inrichten van een digitaal informatiepunt op de gemeentelijke website.*

*c. persoonlijke gesprekken.*

*3. het college beoordeelt ten minste eens in de twee jaren de doeltreffendheid en doelmatigheid van de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtigen en rapporteert daarover aan de raad.*

De gemeente Utrecht zegt in hoofdstuk 5 uit de verordening Inburgering gemeente Utrecht het volgende over informatieverstrekking aan inburgeraars.

*Artikel 5.1*

*1. De informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen zoals bedoeld in artikel 8 van de wet bevat in elk geval de volgende onderwerpen:*

- a. de rechten en plichten voor de inburgeringsplichtige vanuit de wet;*
- b. het aanbod van inburgeringsvoorzieningen binnen de gemeente;*
- c. de toegang tot deze voorzieningen.*

*2. Het college maakt bij de informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtigen in ieder geval gebruik van de volgende middelen:*

- a. 1-loket Inburgering;*
- b. informatieverstrekking aan de inburgeringsplichtigen aan wie een inburgeringsvoorziening wordt aangeboden en aan overige potentieel inburgeringsplichtigen vindt plaats tijdens de oproep zoals bedoeld in artikel 25 van de wet en*
- c. de gemeentelijke website*

*3. Hiernaast vindt informatieverstrekking in elk geval plaats op aanvraag van de inburgeringsplichtige.*

In beide verordeningen staat geschreven dat het college bij de informatieverstrekking aan de inburgeraars in ieder geval gebruik moet maken van een aantal communicatieve beleidsinstrumenten. Dit betekent dat beide colleges ook nog meer communicatieve beleidsinstrumenten kunnen inzetten om inburgeraars te bereiken naast de communicatieve beleidsinstrumenten die het in ieder geval moet inzetten.

*Beleidsinstrumenten informeren casestudygemeenten*

Uit de interviews met de medewerkers van de gemeenten moest naar voren komen welke beleidinstrumenten de beide gemeenten in totaal hebben ingezet om inburgeraars te bereiken/informeren. Zijn er naast de instrumenten die het college van de gemeenten in ieder geval moesten inzetten nog meer communicatieve beleidsinstrumenten ingezet om inburgeraars te informeren? Uit het interview met de gemeente Enschede kwam naar voren dat in deze gemeente er met het doel inburgeraars te informeren gebruik gemaakt is van de volgende beleidsinstrumenten: een brief naar de inburgeraar, een website, een intakegesprek, voortgangsgesprekken met een casemanager, informatiebijeenkomsten voor verschillende betrokken instellingen die ook maar iets met inburgering te maken hadden, informatiebrochures (gestuurd naar alle bij inburgering betrokken instellingen), een eigen promotiecampagne met informatieflyers, folders en postermateriaal, een informatiefilm, informatiezuilen en een reclamespotje in de plaatselijke bioscoop, een website, een centraal inburgeringsloket, wervingsteams die de wijken ingingen en een loodsenproject waarin mensen werden opgeleid tot taalcoach. Een taalcoach laat inburgeraars kennis maken met de taal en de stad. Je kunt concluderen dat het college in de gemeente Enschede meer beleidsinstrumenten heeft ingezet dan noodzakelijk was in de Enschedese plaatselijke verordening.

In Utrecht werd er gebruik gemaakt van verschillende communicatieve beleidsinstrumenten. Men heeft folders verspreid, een website opgezet en brieven gestuurd naar inburgeraars, intake en voortgangsgesprekken gevoerd. Naast gebruik van deze gebruikelijke instrumenten heeft Utrecht informatiebijeenkomsten in de wijken gehouden. Tijdens zo'n bijeenkomst kregen groepen inburgeraars voorlichting over inburgering. Ook zijn er in de wijken inloopsprekken waar inburgeraars terecht kunnen als ze vragen hebben over inburgering. Verder wil Utrecht in de toekomst naast de gebruikelijke instrumenten een aanbrenghonus instellen. Inburgeraars krijgen dan een financiële vergoeding als ze andere inburgeraars aanbrengen bij de gemeente.

#### *Beleidsinstrumenten ingezet door andere gemeenten*

Op het internet is gezocht naar beleidsinstrumenten die andere gemeenten dan Enschede of Utrecht hebben ingezet om inburgeraars te informeren. Verordeningen en beleidsnota's zijn hiervoor bekeken om dit na te gaan. Na vergelijk kwam naar voren dat de casestudygemeenten Enschede en Utrecht al vrij veel verschillende beleidsinstrumenten hebben ingezet om inburgeraars te informeren. De meeste beleidsinstrumenten die gemeenten kunnen inzetten werden ook door de casestudygemeenten gebruikt en er kwamen uit het informatiebeleid van andere gemeenten niet veel nieuwe beleidsinstrumenten naar voren.

#### *Beleidsinstrumenten informeren gekoppeld aan theorie*

De beleidsinstrumenten die gemeenten hebben ingezet om inburgeraars te informeren/bereiken zijn gekoppeld aan de communicatieve instrumenten uit de instrumententheorie. Deze link is niet moeilijk te leggen omdat communicatie de overdracht van informatie van zender naar ontvanger is. In de theorie over communicatie instrumenten is er een onderscheid gemaakt tussen stimulerende en repressieve communicatie-instrumenten. Gemeenten hebben gebruik gemaakt van het verruimende instrument voorlichting om inburgeraars te informeren. Van het repressieve instrument propaganda is geen gebruik gemaakt.

#### *Positie communicatie-instrumenten gemeenten*

In dit inburgeringsonderzoek plaatsen wij de communicatie-instrumenten die gemeenten hebben ingezet om inburgeraars te informeren in een nevenschiktelijke positie ten opzichte van economische en juridische instrumenten. Communicatie vormt een belangrijke schakel in het inburgeringsproces. Gemeenten proberen doormiddel van communicatie zoveel mogelijk inburgeraars te bereiken en ze te informeren. Als dit beleidsinstrument goed werkt dan kan het zo zijn dat een inburgeraar, zonder dat er andere beleidsinstrumenten hoeven worden ingezet door gemeenten, een inburgeringstraject gaat volgen. Gemeenten gaan pas over tot economische sancties als een inburgeraar weigert mee te werken aan zijn of haar inburgering. Het communicatie-instrument heeft een nevenschiktelijke functie samen met de andere instrumenten en men kan zelfs stellen dat gemeenten communicatie misschien zelf wel het belangrijkste vinden om het inburgeringsproces soepel en goed te laten verlopen.

### 4.2.3 Beleidsinstrumenten faciliteren

Om het facilitatiebeleid van gemeenten te doorgronden heeft de onderzoeker vragen gesteld over welke doelgroepen gemeenten hebben gefaciliteerd, over kinderopvang, de eigen bijdrage en de samenhang in de aangeboden inburgeringstrajecten. Als eerste is gekeken welke doelgroepen gemeenten faciliteren. Gemeenten konden verschillende doelgroepen faciliteren. (zie hoofdstuk 2) Ook gaven gemeenten daarnaast prioriteit aan verschillende doelgroepen die de gemeenten faciliteerde. De gemeenten Enschede en Utrecht voerden het volgende beleid ten opzichte van het faciliteren van inburgeraars.

#### *Faciliteren doelgroepen*

De gemeente Enschede faciliteerde van begin af aan zoveel mogelijk inburgeraars. Iedereen die in de gemeente Enschede wilde inburgeren had hiervoor de mogelijkheid. Enschede wilde alle Enschedeërs die behoefte hadden aan inburgering op een traject plaatsen. Dit kon volgens de gemeente een positief effect sorteren in de Enschedese samenleving. Enschede heeft dit vanaf het begin van de Wet Inburgering in 2007 gedaan en men heeft daarmee meer inburgeraars een inburgeringstraject aangeboden dan destijds wettelijk verplicht was. De gemeente kon vanwege praktische redenen echter niet elke inburgeraar tegelijk faciliteren. Daarom kregen bepaalde doelgroepen prioriteit in het facilitatiebeleid. In de gemeente Enschede werden de uitkeringsgerechtigden die de gemeente vanuit de Wet Inburgering een inburgeringsvoorziening kon aanbieden, als eerste doelgroep geprioriteerd. Van deze doelgroep had de gemeente immers de gegevens al in haar bezit en daarom was het ook relatief gemakkelijk om deze doelgroep te bereiken. De noodzaak voor inburgering was met het oog op re-integratie dan ook dringend aanwezig. De volgende groep die prioriteit kreeg van de gemeente Enschede waren alle nieuwkomers uit de verschillende doelgroepen. Vervolgens waren de inburgeringsplichtigen en daarna de (welwillende) inburgeringsbehoefstigden aan de beurt om in te burgeren. Als laatste heeft de gemeente Enschede zich gericht op moeilijk te bereiken of onwillende inburgeraars.

In Utrecht werden de inburgeringsplichtigen en de doelgroepen die Utrecht wilde prioriteren als eerste aangeschreven. In Utrecht kregen de volgende doelgroepen prioriteit.

- a. zelfmelders
  - b. uitkeringsgerechtigden
  - c. opvoeders en
  - d. werkzoekenden zonder uitkering.
- (Verordening Utrecht Wet Inburgering 2007)

Daarnaast faciliteerde Utrecht uiteraard ook de inburgeringsplichtigen. Al de doelgroepen die te onderscheiden zijn in de Wet Inburgering werden gefaciliteerd door de gemeente Utrecht. Utrecht had daarmee een brede aanpak die zoveel mogelijk inburgeraars moest faciliteren. Ook de gemeente Utrecht wilde zoveel mogelijk inburgeraars stimuleren deel te nemen aan een inburgeringscursus.

### *Kinderopvang*

Gemeenten hebben kinderopvang kunnen aanbieden aan inburgeraars. Als er kinderopvang was voor de kinderen van inburgeraars dan verschafte dit een incentive voor inburgeraars om te gaan inburgeren.

Enschede heeft kinderopvang geboden aan inburgeraars. De inburgeraars hoefden hiervoor niets te betalen. Volgens de gemeente Enschede was kinderopvang een extra stimulans voor inburgeraars om een inburgeringscursus te gaan volgen. Inburgeraars in Enschede konden via de gemeente hun kind onderbrengen bij de kinderopvang.

In Utrecht werd er gebruik gemaakt van vrijwilligers voor kinderopvang. De kinderopvang werd informeel geregeld en was niet officieel. De reden hiervoor was dat inburgeringsbehoefte niet onder de Wet Kinderopvang vallen en daarom geen gebruik van kinderopvang kunnen maken via deze weg. De gemeente heeft het daarom zo geregeld. Naast de kinderopvang door vrijwilligers is er in Utrecht de 3 euroregeling. Inburgeraars kunnen 3 euro per uur krijgen om een oppas te kunnen betalen. Iemand (uit hun eigen omgeving) past dan op de kinderen van de inburgeraar.

### *Eigen bijdrage*

Gemeenten hebben verschillend beleid ten opzichte van de eigen bijdrage van 270 euro gevoerd. Gemeenten lieten de eigen bijdrage 'gewoon' door inburgeraars betalen, terwijl andere gemeenten er voor kozen de eigen bijdrage te vergoeden voor de inburgeraars in hun gemeente.

De gemeente Enschede heeft ervoor gekozen om de eigen bijdrage voor inburgeraars te vergoeden. In Enschede hoefden inburgeraars geen 270 euro te betalen als ze goed hun best deden op een inburgeringstraject. Enschede trachtte zoveel mogelijk inburgeraars te laten deelnemen aan een inburgeringscursus en vergoedde om die reden de eigen bijdrage voor inburgeraars.

In Utrecht wordt de eigen bijdrage als een soort van bonus aan de inburgeraar uitgereikt als deze zijn best heeft gedaan op een inburgeringstraject. Als de inburgeraar 80% aanwezig was op zijn inburgeringscursus en zich aan zijn afspraken heeft gehouden dan krijgt de inburgeraar zijn eigen bijdrage terug. De gemeente Utrecht ziet de eigen bijdrage als een heffing en als een drempelverhogende maatregel voor inburgeraars om deel te nemen aan een inburgeringstraject en hanteert daarom dit beleid. Ook is de eigen bijdrage als heffing volgens Utrecht niet praktisch want het innen van de eigen bijdrage kost nog meer dan de 270 euro van de eigen bijdrage zelf.

### *Samenhang met andere trajecten*

Inburgering werd door gemeenten vaak ingezet in samenhang met ander gemeentelijk beleid. Zo werd inburgering in verschillende gemeenten gekoppeld aan projecten rond re-integratie, werk en/of educatie. Inburgering werd in deze verschillende projecten als eerste stap in de goede richting gezien. Als inburgeraars bijvoorbeeld de taal beter kunnen spreken door inburgering, biedt dit vervolgens ook meer mogelijkheden om aan werk te komen.

Veel trajecten die gemeenten hebben aangeboden aan inburgeraars hadden daarom niet alleen de focus op het leren van Nederlands en meer kennis van de Nederlandse taal. Er werd tijdens de trajecten ook aandacht besteed aan vaardigheden die de inburgeraars verder zouden helpen in de Nederlandse maatschappij.

Het inburgingsbeleid in Enschede hangt zoveel mogelijk samen met andere doelstellingen van de gemeente zoals re-integratie en educatie. Inburgering, re-integratie en educatie staan aan de basis van het hoofddoel van de gemeente Enschede namelijk: participatie. Iedereen in de gemeente Enschede moet meedoen in de Enschedese samenleving. Inburgering dient hierbij als een vliegwiel om deze participatie op gang te laten komen. (Inburgeringsagenda Gemeente Enschede 2009) Veel inburgeringstrajecten in de gemeente Enschede zijn dual ingericht. Dit houdt in dat de inburgeraar werkervaring op doet bij een bedrijf of vrijwillig bij een hulporganisatie. Taalverwerving wordt gekoppeld aan ervaringen in de praktijk. Als een inburgeraar in de praktijk Nederlands moet spreken is dit bevorderlijk voor de ontwikkeling van de Nederlandse taal. Na de inburgeringscursus werden inburgeraars die nog niet van werk voorzien waren en die hier wel toe in staat waren doorgestuurd naar het CWI (dat in Enschede in hetzelfde gebouw gevestigd is). Het CWI probeert vervolgens een baan te vinden voor de ingeburgerde Enschedeër.

In Utrecht werden inburgeringstrajecten ook zoveel mogelijk gekoppeld aan andere doeleinden. Er werden geïntegreerde trajecten (inburgering in samenhang met MBO opleiding) en re-integratietrajecten aangeboden. Duale trajecten waren er ook, de gemeente heeft gebruik gemaakt van taalstages. De gemeente Utrecht bood verder nog vervolg taalcursussen aan nadat een inburgeraar was geslaagd voor zijn of haar inburgeringsexamen. Deze vervoltrajecten moesten er voor zorgen dat inburgeraars nog beter (op een hoger niveau) de taal zouden beheersen.

#### **4.2.4. Beleidsinstrumenten handhaven**

Gemeenten hadden de beschikking over handhavingsinstrumenten waarmee ze inburgeraars aan hun verplichtingen uit hun inburgeringsovereenkomst hebben proberen te houden. Het voornaamste handhavingsinstrument waren de bestuurlijke boetes.

In de gemeente Enschede had de afdeling Taal en Inburgering reeds een paar bestuurlijke boetes opgelegd om inburgeraars te corrigeren. Veel bestuurlijke boetes waren dit tot nu (januari 2009) niet. Enschede verwachtte echter dat ze in de toekomst steeds meer gebruik zouden moeten maken van handhavingsinstrumenten. De eerste stroom van gemotiveerde mensen die graag wilden inburgeren waren in Enschede reeds op een traject geplaatst en Enschede raakte nu in een fase dat ze te maken kregen met moeilijker te bereiken inburgeraars en hardnekkige inburgeraars die niet positief tegenover een inburgeringscursus staan. De gemeente Enschede was bezig om beleid speciaal voor deze categorie mensen op te stellen om deze inburgeraars uiteindelijk ook op een traject te krijgen. Handhavinginstrumenten spelen in dit nieuwe beleid een belangrijke rol.

In Utrecht waren er nog niet veel bestuurlijke boetes opgelegd. Dit had te maken met het feit dat inburgeraars pas konden worden gehandhaafd als ze een overeenkomst met de gemeente waren aangegaan. De hoogte van de boetes waren in Utrecht van de maximale hoogte die was toegestaan in de WI. De beleidswerker van de gemeente gaf aan dat inburgeraars niet echt onder de indruk zijn van de bestuurlijke boetes. Mensen die echt niet mee willen werken aan hun inburgering doen dit ook niet.

### 4.3 Instrumentenmix

Gemeenten gebruiken verschillende instrumenten in een instrumentenmix om inburgeraars aan het inburgeren te krijgen. In gesprekken gevoerd met gemeenten kwam naar voren dat gemeenten in eerste instantie middels voorlichting proberen hun beleidsdoelen te bereiken. Voorlichting moet gezien worden als een eerste stap in het proces om inburgeraars te motiveren deel te nemen aan een inburgeringscursus. De respondent in de gemeente Enschede benadrukte dat doormiddel van voorlichting echter vooral de welwillende inburgeraars worden bereikt. Hardnekkige inburgeraars die minder te motiveren zijn of inburgeraars die, ondanks voorlichting van de gemeente, niet bereikt zijn moeten worden aangespoord met verdergaande maatregelen. Deze verdergaande maatregelen zijn de economische instrumenten. Bestuurlijke boetes dienen ervoor om de hardnekkige inburgeraars met meer dwang te stimuleren een inburgeringstraject te gaan volgen. Het beleid van de gemeente Enschede spitte zich in de loop der tijd, (toen de meeste welwillende inburgeraars reeds bereikt waren) meer op de hardnekkige gevallen. Het werd duidelijk dat alleen voorlichting niet voldoende was, maar dat men een complementaire instrumentenmix moest toepassen met meer aandacht voor de economische instrumenten om ook de hardnekkige inburgeraars te bewegen een inburgeringscursus te gaan volgen.

De gemeente Enschede is daarom bezig haar beleid ten opzichte van het handhaven van inburgeraars vorm te geven, daarnaast is het volgens gemeente Enschede ook noodzakelijk dat de gemeente haar focus in het informatiebeleid van gemeenten verlegd. Het is nu zaak om mensen die niet op de hoogte van de plicht om in te burgeren zijn en mensen die geen zin hebben om een inburgeringscursus te gaan volgen op te sporen. Er is ander beleid nodig om deze groep te stimuleren om wel deel te nemen aan een cursus inburgering. Qua communicatie moeten er andere middelen worden ingezet om minder gemotiveerde mensen toch te bewegen deel te nemen aan een inburgeringscursus. Enschede is zich hiervan bewust en men is momenteel aan het bekijken hoe de gemeente deze verandering van focus precies wil uitvoeren.

In Utrecht is sprake van een zelfde soort ontwikkeling. Utrecht heeft het gehele Bestand Potentiële Inburgeraars aangeschreven en de gemeente is nu bezig om zoveel mogelijk inburgeraars (ook de minder welwillende) te motiveren deel te nemen aan een inburgeringscursus. De gemeente Utrecht denkt dit te bereiken door inburgeraars op de voordelen van inburgering te wijzen. Handhaven is niet altijd de beste oplossing omdat handhaven voor de gemeente onmogelijk wordt als de inburgeraar geen overeenkomst heeft getekend. Het lokken van inburgeraars is volgens Utrecht daarom effectiever dan het beboeten van inburgeraars om inburgeraars op een inburgeringstraject te krijgen.



#### **4.4 Casestudy aanbieders**

In de casestudy voor aanbieders is er gekeken naar het wervingsgedrag van aanbieders om inburgeraars te beïnvloeden een inburgeringscursus aan hun instelling te gaan volgen. Ook is er gekeken naar de samenwerking die aanbieders eventueel met gemeenten hebben gehad bij het werven van inburgeraars. Als laatste is de mening van aanbieders over de nieuw ontstane situatie met een institutionele en een consumentenmarkt door de invoering van de Wet Inburgering onderzocht. De vragen over de mening van aanbieders dienden echter als contextinformatie, de promotionele activiteiten van aanbieders waren het belangrijkste onderwerp in de casestudy van aanbieders omdat deze het keuzegedrag van de inburgeraar rechtstreeks hebben kunnen beïnvloeden.

##### **4.4.1 Wervingsgedrag van aanbieders**

Aanbieders van inburgeringscursussen hebben om inburgeraars van de consumentenmarkt te werven gebruik kunnen maken van promotionele activiteiten. Als aanbieders gebruik hebben gemaakt van promotionele activiteiten hebben ze dat gedaan om het gedrag van de doelgroep zodanig te beïnvloeden dat de inburgeraars een inburgeringscursus zouden gaan volgen aan hun instelling. Het Roc van Amsterdam heeft zich na invoering van de Wet Inburgering in 2007 net als het Roc van Twente gericht op de institutionele markt. Het Roc mikte op het binnenhalen van inburgeraars die werden doorgestuurd door de gemeente Amsterdam en niet op de inburgeraars uit de consumentenmarkt. De reden dat het Roc van Amsterdam dit heeft gedaan is dat inburgeraars op de consumentenmarkt niet verplicht waren om in te burgeren en het Roc van Amsterdam schatte de kans dat veel inburgeraars van de consumentenmarkt zich zouden melden om een cursus te volgen gering. Een andere reden voor het richten op de gefaciliteerde markt was dat inburgeraars van de consumentenmarkt moeilijk te plaatsten waren omdat ze individueel binnenkwamen, maar wel in een passende groep/klas moesten worden geplaatst. Zo'n klas wordt ingedeeld op niveau van de inburgeraar en het is moeilijk om inburgeraars van de consumentenmarkt te plaatsen in een passende klas. Achteraf heeft het Roc van Amsterdam naar eigen zeggen de juiste keuze gemaakt om zich vooral te richten op de institutionele markt omdat blijkt dat de consumentenmarkt haast niet van de grond komt. Omwille van bovenstaande redenen heeft het Roc van Amsterdam geen grootse promotionele campagne op touw gezet om inburgeraars te lokken. Wel heeft het Roc van Amsterdam folders gemaakt, informatie op hun website gezet en het Roc van Amsterdam heeft het keurmerk inburgering bemachtigd. Ondanks inzet van deze communicatieve instrumenten kan men van een actieve wervingscampagne door het Roc van Amsterdam niet spreken. Het Roc richtte zich op zoals gezegd op de facilitaire markt en liet daarbij de werving over aan de gemeente Amsterdam. Het werven van inburgeraars was een gemeentelijke taak. Het Roc wachtte af op de inburgeraars die het doorgestuurd kreeg van de gemeente.

Met het Roc van Twente is middels email gecommuniceerd over hun promotionele beleid richting inburgeraars. Uit de mail van de directeur sector Educatie van het Roc van Twente blijkt dat het Roc van Twente niet echt werft op de consumentenmarkt. Het Roc van Twente krijgt inburgeraars aangeleverd uit het contract dat het Roc met verschillende gemeenten in de regio Twente heeft. Desondanks heeft het Roc van Twente wel een folder over de inburgeringscursus uitgebracht en plaatst het Roc persberichten op hun website over inburgering. Ook publiceert het Roc van Twente af en toe in kranten over de verschillende mogelijkheden op het Roc van Twente rondom inburgering.

#### **4.4.2 Samenwerking met gemeenten**

Aanbieders kunnen samengewerkt hebben met gemeenten om inburgeraars te bereiken. Er zijn wellicht afspraken gemaakt over hoe men samen het beste inburgeraars kon bereiken. Het Roc van Twente heeft zulke afspraken met gemeenten niet gemaakt en het Roc van Amsterdam ook niet omdat beide instellingen zich hebben gericht op de facilitaire markt. Het werven op deze facilitaire markt lag in handen van de gemeenten. De gemeente Amsterdam trok in eerste instantie de regie naar zich toe bij het werven van inburgeraars. Echter de werving verliep niet soepel in de gemeente Amsterdam en de gemeente heeft daarom een private instantie ingehuurd om de werving van de grond te krijgen. Ook is het Roc van Amsterdam na verloop van tijd gevraagd om mee te denken hoe de inburgering te verbeteren. Dit heeft er toe geleid dat het Roc van Amsterdam van de gemeente weer (net als voor de WI) groepen inburgeraars (van het zelfde niveau) krijgt aangeleverd in plaats van individuele inburgeraars. Van echte samenwerking kan men niet spreken, maar na verloop van tijd is er dus wel contact geweest tussen de gemeente en aanbieder over hoe de inburgering in Amsterdam succesvoller te maken.

#### **4.4.3 Mening aanbieders over nieuw ontstane situatie**

Het Roc van Twente en Amsterdam hebben zoals eerder gezegd gericht op de facilitaire markt. Zij hebben zich niet gericht op de consumentenmarkt. Het Roc van Amsterdam zegt een goede keuze te hebben gemaakt door zich niet te richten op de consumentenmarkt omdat deze markt tot nu toe maar een totaal van 500 inburgeraars in heel Nederland heeft opgeleverd. Aanbieders die zich op deze markt hebben gericht zijn volgens de directeur van het Roc van Amsterdam in moeilijkheden of zelfs failliet gegaan.

Bij de invoering van de WI heeft het Roc van Amsterdam ingespeeld op de marktwerking door hun ambitie van het aantal inburgeraars terug te stellen naar 20% van het totaal aantal gefaciliteerde inburgeraars in Amsterdam. Het Roc heeft dit gedaan omdat ze de aanbesteding in Amsterdam moest delen met 39 andere aanbieders. Mede hierdoor heeft het Roc van Amsterdam ongeveer de helft van hun medewerkers gedwongen moeten ontslaan (300 fte werden geschrapt) omdat er voor deze medewerkers geen werk meer was.

Uit het interview met de directeur van het Roc van Amsterdam kwam naar voren dat aanbieders zich beter op de gefaciliteerde markt konden richten in plaats van op de consumentenmarkt, omdat deze markt voor aanbieders veel te weinig inburgeraars opleverde om een gezonde (inburgerings)bedrijfsvoering er op na te kunnen houden.

#### **4.5 Conclusie casestudy aanbieders en gevolgen hiervan voor kwantitatief onderzoek naar wervingsgedrag van aanbieders**

Uit de bevindingen in de casestudy bleek dat aanbieders van inburgeringscursussen nauwelijks wervingsacties op touw hadden gezet. Uit onderzoek op internet (websites aanbieders inburgeringscursussen) kwam vervolgens naar voren dat de consumentenmarkt die de regering voor ogen had niet van de grond is gekomen. Weinig inburgeraars zijn zelf op zoek gegaan naar een aanbieder en hebben zich rechtstreeks gemeld bij een aanbieder van inburgeringscursussen. De directeur van het Roc van Amsterdam beweert dat er in heel Nederland slechts 500 inburgeraars via de consumentenmarkt op inburgeringscursus zijn gegaan. Aanbieders van inburgeringscursussen besloten weinig promotionele activiteiten te ontplooiën om de instroom van inburgeraars naar een inburgeringstraject te bevorderen.

De onderzoeker heeft, vanwege de weinige werving van aanbieders door de geringe instroom via de consumentenmarkt, besloten om de promotionele activiteiten van de aanbieders als verwaarloosbaar te zien bij beïnvloeding van de keuze van de inburgeraar. De onderzoeker heeft daaropvolgend er voor gekozen alleen vragenlijsten te verzenden aan gemeenten. De geplande vragenlijst voor aanbieders van inburgeringscursussen om hun promotionele activiteiten te onderzoeken is geschrapt uit het onderzoek vanwege het simpele feit dat de aanbieders van inburgeringscursussen weinig aan werving van inburgeraars via de consumentenmarkt hebben gedaan. Daarbij is onderzoeksvraag 3b die onderzocht welke beleidsinstrumenten ingezet door aanbieders succesvol waren om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject ook niet te beantwoorden.



## Hoofdstuk 5 Methodieken

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de methodieken van het onderzoek. Als eerste zal de onderzoeker de hypothesen voor dit onderzoek formuleren. Vervolgens wordt uitgelegd hoe het onderzoek is opgezet en worden de gebruikte methodes beschreven. Ten slotte worden de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geoperationaliseerd.

### 5.2 Hypothesen

#### *Hypothese informeren, succes*

H1: Er bestaat een positief verband tussen de informatievoorzieningsintensiteit enerzijds en het deelnamepercentage van inburgeraars aan inburgeringscursussen en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten anderzijds.

#### *Hypothese faciliteren, succes*

H2: Er bestaat een positief verband tussen het aantal aangeboden voorzieningen door gemeenten enerzijds en het deelnamepercentage van inburgeraars aan inburgeringscursussen en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten anderzijds.

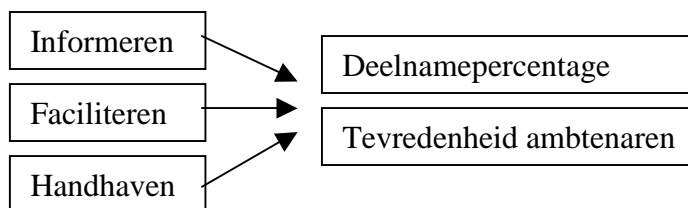
#### *Hypothese handhaven, succes*

H3: Er bestaat een positief verband tussen een 'streng' handhavingsbeleid enerzijds en het deelnamepercentage van inburgeraars aan inburgeringscursussen en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten anderzijds.

### 5.3 Onderzoeksopzet

De relatie tussen de drie onafhankelijke variabelen enerzijds en de twee afhankelijke variabelen anderzijds wordt onderzocht. De drie onafhankelijke variabelen zijn informeren, faciliteren en handhaven door gemeenten. De afhankelijke variabelen zijn het deelnamepercentage van inburgeraars aan een inburgeringscursus en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeente.

*Figuur 6. Onderzoeksopzet*



## **5.4 Methodes**

### **5.4.1 Respons**

Voor het kwantitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van een enquête om de opinies van 100 inburgeringsmedewerkers van gemeenten te onderzoeken. Van de 100 gemeenten die een vragenlijst hebben gekregen, hebben 46 gemeenten de moeite genomen de vragenlijst terug te sturen naar de respondent. Deze relatief hoge respons is wellicht gestimuleerd doordat de onderzoeker voorafgaand de vragenlijsten te versturen, een beleidsmedewerker of consultant bij de gemeenten heeft gecontacteerd. Een contactpersoon bij een gemeente die vooraf ingelicht is stuurt waarschijnlijk eerder een vragenlijst terug naar een onderzoeker dan een persoon die uit het niets een vragenlijst op zijn bureau vindt.

### **5.4.2 Inhoud enquête**

Om het beleid van gemeenten te kunnen onderzoeken was de enquête opgebouwd uit verschillende onderdelen. Het eerste onderdeel ging in op het informatiebeleid van gemeenten. Het tweede onderdeel ging in op het facilitatiebeleid van gemeenten en het derde onderdeel ging in op het handhavingsbeleid van gemeenten. De vragen in de eerste drie onderdelen vormden de basis voor vorming van de onafhankelijke variabelen. Het vierde onderdeel ging in op de prioriteit die gemeenten gaven aan de eerder genoemde drie taken (informereren, faciliteren en handhaven) ten opzichte van elkaar. Het laatste onderdeel in de enquête onderzocht de aantallen inburgeraars en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten. Met behulp van de vragen in dit gedeelte zijn de afhankelijke variabelen geconstrueerd. De antwoorden die gemeenten hebben gegeven over hun inburgeringsbeleid zijn geanalyseerd met behulp van het statistiek programma SPSS.

### **5.4.3 Selectie steekproef kwantitatief onderzoek**

De steekproef in dit onderzoek was 100 gemeenten groot. Nederland heeft een totale populatie van 443 gemeenten. Het criterium bij selectie van gemeenten voor dit onderzoek was het inwoneraantal van de gemeenten. Er is een verdeling gemaakt gebaseerd op het inwoneraantal van de gemeenten. De verdeling is als volgt vormgegeven:

Kleine gemeenten:	minder dan 50.000 inwoners.
Middelgrote gemeenten:	tussen de 50.000 en 100.000 inwoners.
Grote gemeenten:	meer dan 100.000 inwoners.

Nadat de verdeling op inwonersaantal was opgesteld is de selectie van gemeenten voor dit onderzoek grotendeels willekeurig gedaan. De selectie was niet compleet willekeurig omdat de vier grootste gemeenten van Nederland bewust in het onderzoek zijn opgenomen omdat deze gemeenten 50% van het totaal aantal inburgeraars binnen hun gemeentegrenzen hadden. Ook is geprobeerd uit elk van de twaalf provincies gemeenten te selecteren voor de drie verschillende groepen. Dit is niet compleet gelukt omdat de grote steden niet per provincie verdeeld zijn. Vooral in Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant liggen steden die in de categorie grote gemeenten zijn in te delen. In de steekproef zitten desondanks verschillende gemeenten uit heel Nederland die ook verschillend zijn van grootte. De steekproef van gemeenten is daarom representatief voor de gehele populatie. Een representatieve steekproef is bevorderlijk voor de betrouwbaarheid en de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De geselecteerde gemeenten in de steekproef staan vermeld in bijlage 1.

## 5.5. Onafhankelijke variabelen

In deze paragraaf worden de onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd.

De deelvariabelen zijn voor meer duidelijkheid en een beter overzicht vetgedrukt. Dit maakt het makkelijker om een snel vergelijk te kunnen maken tussen de operationalisaties in dit hoofdstuk en de resultaten in hoofdstuk 6. Bij elke operationalisatie wordt tevens vermeld welke vraag uit de vragenlijst is gebruikt voor het meten van de deelvariabelen. Voor de meeste operationalisaties geldt dat hoe meer gemeenten hebben gedaan, hoe meer punten de onderzoeker heeft toegekend aan die gemeenten. Dit geldt echter niet voor de deelvariabelen acceptatiesnelheid en plaatsingssnelheid. Bij deze deelvariabelen was het positief als het accepteren van een inburgeringsovereenkomst door inburgeraars en het daadwerkelijk plaatsen van inburgeraars door gemeenten zo min mogelijk tijd in beslag nam.

### 5.5.1 Informeren

De variabele informeren is bestaat uit drie deelvariabelen te weten: **ingezette beleidsinstrumenten, samenwerking en kwaliteit gegevens.**

Deze deelvariabelen zijn in de vragenlijst als volgt geoperationaliseerd. Voor de ingezette beleidsinstrumenten is aan de gemeentemedewerkers gevraagd welke beleidsinstrumenten ze hebben ingezet (**ingezette informatie-instrumenten**, vraag A1). Bij de volgende deelvariabele is gevraagd wat gemeenten aan inburgeraars hebben gecommuniceerd (**inhoud informatie-instrumenten**, vraag A2). De samenwerking met andere instanties is geoperationaliseerd door te vragen hoe intensief de gemeenten hebben samengewerkt met aanbieders van inburgeringscursussen. (**samenwerking met aanbieders**, vraag A3) Om de kwaliteit van de gebruikte gegevens om inburgeraars aan te schrijven te meten, is gevraagd (**BPI of GBA**, vraag A4) of gemeenten gebruik hebben gemaakt van het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen of de Gemeentelijke Basis Administratie enerzijds of anderzijds helemaal geen gebruik hebben gemaakt van een gegevensbestand. Om de kwaliteit van de gebruikte gegevens om inburgeraars te registreren te meten (**ISI of soortgelijk systeem**, vraag A5) is gekeken of gemeenten gebruik hebben gemaakt van het ISI-bestand of een soortgelijk registratiesysteem enerzijds, of anderzijds helemaal geen gebruik hebben gemaakt van een bestand. Hoe meer punten een gemeente in totaal scoorde op het onderdeel informeren, hoe hoger de informatievoorzieningsintensiteit van een gemeente was.

### 5.5.2 Faciliteren

De variabele faciliteren bestaat uit vijf verschillende deelvariabelen te weten: **gefaciliteerde doelgroepen, eigen bijdrage, kinderopvang, samenhang in inburgeringstrajecten en vervolgtrajecten.** Gefaciliteerde doelgroepen is geoperationaliseerd door aan gemeenten te vragen (**gefaciliteerde doelgroepen**, vraag B1) of ze inburgeringsplichtigen, geprioriteerde doelgroepen en/of inburgeringsbehoefigen hebben gefaciliteerd. De eigen bijdrage is gemeten door aan gemeenten te vragen (**eigen bijdrage**, vraag B2) of ze hun inburgeraars zelf hun eigen bijdrage laten vergoeden, of dat de gemeente de eigen bijdrage vergoedt voor inburgeraars als ze een bepaalde tijd een traject hebben gevolgd. Het kon ook zo zijn dat gemeenten de eigen bijdrage vergoeden bij het behalen van het inburgeringsexamen. Kinderopvang is gemeten door te kijken of gemeenten of aanbieders kinderopvang hebben aangeboden (**kinderopvang**, vraag B3). Samenhang in inburgeringstrajecten is gemeten in vraag B5 (**uitsluitend inburgering of samenhang**) waarin is gevraagd of gemeenten inburgeringstrajecten aanbieden die uitsluitend op inburgering zijn gericht, of dat gemeenten inburgeringstrajecten in samenhang met aanvullende doeleinden hebben aangeboden. Vraag B6 (**vervolgtrajecten**) meet of gemeenten een vervolgtraject aanbieden aan inburgeraars als ze geslaagd zijn voor een inburgeringstraject.

Hoe meer punten een gemeente in totaal scoorde op het onderdeel faciliteren, hoe hoger het aantal aangeboden voorzieningen van die gemeente was.

### 5.5.3 Handhaven

De variabele handhaven bestaat uit zes deelvariabelen te weten: **bestuurlijke boetes, hoogtes bestuurlijke boetes, actie van gemeenten na verlopen van de inburgeringstermijn, inburgeringsovereenkomst, acceptatiesnelheid en plaatsingssnelheid.**

De operationalisaties van de deelvariabelen uit onderdeel C van de vragenlijst zien er als volgt uit. Bij de deelvariabele bestuurlijke boetes is aan de gemeenten gevraagd (**bestuurlijke boetes**, vraag C5) welke bestuurlijke boetes ze hebben opgenomen in hun gemeentelijke verordening. Gemeenten konden een boete opleggen voor het geen gehoor geven aan de oproep en het niet voldoende meewerken aan een intake/vooronderzoek, voor het niet genoeg medewerking verlenen aan de uitvoering van het vastgestelde inburgeringstraject en voor het niet voldoen aan de termijn om het inburgeringsexamen te halen. Ter aanvulling op vraag C5 is in vraag C6 gevraagd aan gemeenten hoe hoog de opgelegde bestuurlijke boetes waren. Er is gevraagd naar de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boetes (**hoogte best. boete 1, 2 en 3**) en naar de hoogte van de herhaalde bestuurlijke boetes (**herhaalde boete 1, 2 en 3**). De deelvariabele actie van gemeenten na het verlopen van de handhavingstermijn is gemeten door gemeenten te vragen (**actie gemeenten**, vraag C7) of ze een bestuurlijke boete, de inburgeraar hebben opgeroepen of geen actie hebben ondernomen als inburgeraars zijn/haar inburgeringstraject voortijdig afbraken. Middels vraag C1 (**inburgeringsovereenkomst**) heeft de onderzoeker gemeten of gemeenten inburgeraars een inburgeringsovereenkomst lieten tekenen. Het aantal weken dat gemeenten aan inburgeraars gaven om een inburgeringsaanbod te accepteren is gemeten in vraag C2 (**acceptatiesnelheid**). Het aantal weken dat het duurde om voordat inburgeraars daadwerkelijk door gemeenten werden geplaatst op een traject is gemeten in vraag C3 (**plaatsingssnelheid**). Hoe meer punten een gemeente in totaal scoorde op het onderdeel handhaven, hoe strenger het handhavingsbeleid van die gemeente was.

### 5.6 Vergelijking nadruk op verschillende taken gemeenten

In de vragenlijst is in gedeelte D aan gemeenten gevraagd op welke van de drie taken uit de Wet Inburgering zij de meeste nadruk hebben gelegd. Er is met behulp van deze vragen gekeken of gemeenten meer aandacht aan het informeren/bereiken of het faciliteren of het handhaven hebben besteed in hun inburgeringsbeleid. Door deze vergelijking kan de onderzoeker wellicht zien of gemeenten die meer aandacht aan een bepaalde taak hebben besteed succesvoller zijn qua inburgering dan gemeenten die meer nadruk hebben gelegd op een andere taak uit de Wet Inburgering.



## 5.7 Afhankelijke variabelen

De afhankelijke variabelen in dit onderzoek meten het succes van inburgering van gemeenten in Nederland. Er zijn twee afhankelijke variabelen gebruikt, te weten deelnamepercentage en tevredenheid ambtenaren. Tevredenheid van ambtenaren is middels twee vragen uit de vragenlijst vastgesteld, namelijk vraag C7: “In hoeverre loopt de gemeente op schema met de plaatsing van inburgeraars in een inburgeringstraject?” en vraag C8: “In hoeverre denkt u dat uw gemeente uiteindelijk de eigen beleidsdoelen van de inburgering zal bereiken?”

### 5.7.1 Deelnamepercentage

Het deelnamepercentage van gemeenten is geconstrueerd met behulp van de aantallen inburgeraars die gemeenten hebben aangegeven in hoofdstuk E van de vragenlijst. Er kon met het deelnemerspercentage worden afgelezen hoeveel procent van de inburgeraars in een bepaalde gemeente had deelgenomen aan een inburgeringscursus.

*Figuur 7. Deelnamepercentage*

Deelnamepercentages gemeenten	n	Percentage van het totaal
0% - 20%	7	18.2%
20% - 40%	13	33.8%
40% - 60%	5	13%
60% - 80%	0	0%
80% - 100%	10	26%

Het gemiddelde van het deelnamepercentage van inburgeraars ligt op 41.73%.

De standaarddeviatie ligt op 41.72%.

Het deelnemerspercentage was gebaseerd op de vragen E1 t/m E6 uit de vragenlijst. Deze vragen zijn door de gemeenten echter vaak onvolledig en/of gewoonweg niet ingevuld. Veel respondenten waren niet op de hoogte van de aantallen inburgeraars in hun gemeenten en wellicht wilden sommige gemeenten vanwege een tegenvallend aantal inburgeraars liever geen aantallen doorgeven aan een onafhankelijke onderzoeker. Ook werd er door veel respondenten beredeneerd dat men alleen te maken had met inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen. Terwijl er in de Wet Inburgering weldegelijk wordt gerept over geprioriteerde inburgeraars. Wat de reden ook moge zijn, veel gemeenten hebben de vraag over het aantallen inburgeraars niet of onvolledig ingevuld. Het deelnemerspercentage was daarom niet erg betrouwbaar en de geldigheid was ook niet aannemelijk.

### 5.7.2 Tevredenheid ambtenaren

De tevredenheid van ambtenaren meet zoals de naam al doet vermoeden de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in eigen gemeente. In de vragenlijst (vraag E7 en E8) is gevraagd aan ambtenaren hoe zij dachten over het op schema liggen van hun gemeenten qua inburgering en in hoeverre zij dachten dat hun gemeente haar uiteindelijke beleidsdoelen zou bereiken. De variabele tevredenheid ambtenaren is geconstrueerd doormiddel van deze twee vragen. De volgende tabellen tonen de antwoorden van de ambtenaren op de gestelde vragen.

*Figuur 8. “In hoeverre loopt de gemeente op schema met de plaatsing van inburgeraars in een inburgeringstraject?”*

	n	Percentage
Ver achter op schema	15	32.6%
Achter op schema	21	45.7%
Op schema	6	13%
Voor op schema	2	4.3%
Ver voor op schema	0	0%

Het gemiddelde van de gegeven antwoorden lag op 1.88, dit wil zeggen dat het gemiddelde antwoord het dichtst bij de antwoordmogelijkheid ‘achter op schema’ ligt. De standaard deviatie ligt op 0.82.

*Figuur 9. “In hoeverre denkt u dat uw gemeente uiteindelijk de eigen beleidsdoelen van de inburgering zal bereiken?”*

	n	Percentage
Helemaal niet	2	4.4%
Niet	22	48.9%
In redelijke mate	16	35.6%
Wel	5	11.1%
Helemaal	0	0%

Het gemiddelde van de gegeven antwoorden lag op 2.53. Dit betekent dat het gemiddelde tussen de antwoordenmogelijkheden ‘niet’ en ‘in redelijke mate’ ligt. De standaarddeviatie ligt op 0.76.

De variabele tevredenheid ambtenaren is gecreëerd door de antwoorden van de vragen ‘op schema’ en ‘beleidsdoelbereiking’ bij elkaar op te tellen.

*Figuur 10. Tevredenheid ambtenaren over inburgering in hun gemeente*

	n	Percentage
Zeer ontevreden	1	2.2%
	2	4.4%
Ontevreden	9	20.0%
	14	31.1%
Neutraal	16	35.6%
	3	6.7%
Tevreden	0	0%
	0	0%
Zeer tevreden	0	0%

Het gemiddelde bij de tevredenheid van ambtenaren ligt op 4.36. Dit houdt in dat ambtenaren gemiddeld lichtelijk ontevreden zijn over de inburgering in hun gemeente. De standaard deviatie ligt op 1.38.



## Hoofdstuk 6. Resultaten

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht of een bepaald informatie, facilitatie en/of handhavingsbeleid succesvol(ler) is om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject. De relatie tussen informeren, faciliteren en handhaven enerzijds en het deelnemerspercentage en de tevredenheid van ambtenaren anderzijds wordt onderzocht.

### 6.2 Relatie informeren, succes

De onderzoeker heeft de relatie tussen de onafhankelijke variabele informeren met de twee afhankelijke variabelen onderzocht met behulp van bivariate correlatie. Er is onderzocht of de beleidsinstrumenten van invloed zijn geweest op de afhankelijke variabelen. De hypothese behorende bij deze relatie luidde als volgt:

*H1: Er bestaat een positief verband tussen de informatievoorzieningsintensiteit enerzijds en het deelnamepercentage van inburgeraars aan inburgeringscursussen en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten anderzijds.*

Een variabele wordt in het algemeen door wetenschappers significant bevonden als de overschrijdingskans onder de grens van 0,05 ligt. De variabelen zijn eenzijdig getoetst. In figuur 11 geeft N het aantal respondenten weer en R de correlatie tussen de resultaten van de relatie tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabelen.

De significantiescores van beide relaties zijn opgenomen onder het kopje Sign.

In figuur 12 wordt onder het kopje Gem de gemiddelden weergegeven en Std geeft de standaarddeviatie weer. (voor de latere figuren gelden precies dezelfde betekenissen)

*Figuur 11. Relatie informatie-instrumenten en afhankelijke variabelen (Correlatie)*

Informatie-instrumenten	Deelnemerspercentage			Tevredenheid Ambtenaren		
	n	R	Sign	n	R	Sign
Ingezette info-instrumenten	38	-0.280	<b>0.045</b>	45	-0.003	0.493
Inhoud info-instrumenten	38	0.06	0.360	45	0.028	0.427
Samenwerking met aanbieders	37	-0.016	0.463	44	0.238	0.060
Totaal informatie-instrumenten	37	-0.146	0.195	44	0.035	0.412

*Figuur 12 Relatie gegevensanalyse en afhankelijke variabelen (T-toets)*

Gegevensanalyse	Gebruikt	Deelnemerspercentage				Tevredenheid ambtenaren			
		n	Gem	Std	Sign	n	Gem	Std	Sign
BPI of GBA	Ja	14	50.21	38.49	0.326	16	4.43	1.26	0.381
	Nee	24	43.98	44.14		29	4.31	1.46	
ISI of soortgelijk systeem	Ja	34	44.17	36.32	0.296	40	4.40	1.44	0.334
	Nee	3	78.04	92.53		4	4.25	0.55	

### *Conclusie relatie informeren met afhankelijke variabelen*

Bij de relaties tussen de ingezette informatie-instrumenten en de afhankelijke variabelen is er één significante score bevonden. De relatie tussen het aantal ingezette informatie-instrumenten en het deelnemerspercentage blijkt significant. De richting van deze relatie is echter negatief. Dit betekent het volgende: hoe meer instrumenten gemeenten inzetten om inburgeraars te informeren, hoe minder inburgeraars er deelnemen aan een inburgeringscursus. Naast de ene significante relatie die een negatieve richting bezat, waren alle andere relaties niet significant. De onderzoeker verwerpt daarom de hypothese dat er een positief verband bestaat tussen de informatievoorzieningsintensiteit en de afhankelijke variabelen. Ook de gebruikte gegevens door gemeenten hebben geen significant effect gehad op het succes van gemeenten om inburgeraars te motiveren deel te nemen aan een inburgeringscursus. De taak informeren heeft geen positieve invloed op het deelnemerspercentage en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeente.

### **6.3 Relatie faciliteren, succes**

Het tweede deel van de vragenlijst ging in op het facilitatiebeleid van Nederlandse gemeenten. De taak van gemeenten om inburgeraars te faciliteren is opgedeeld in de volgende deelvariabelen: gefaciliteerde doelgroepen, de eigen bijdrage, kinderopvang, trajecten gericht uitsluitend op inburgering of in samenhang met aanvullende doeleinden en als laatste de variabele vervoltrajecten. Het aanbieden van voorzieningen door gemeenten is met behulp van bovenstaande deelvariabelen onderzocht. Nadat de deelvariabelen zijn onderzocht wordt hypothese 2 getoetst door de onderzoeker.

*Hypothese 2: Er bestaat een positief verband tussen het aantal aangeboden voorzieningen door gemeenten enerzijds en het deelnamepercentage van inburgeraars aan inburgeringscursussen en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten anderzijds.*

*Figuur 13. Relatie facilitatie-instrumenten en afhankelijke variabelen (Correlatie)*

Facilitatie-instrumenten	Deelnemerspercentage			Tevredenheid Ambtenaren		
	n	R	Sign	n	R	Sign
Gefaciliteerde doelgroepen	38	-0.003	0.492	45	-0.124	0.209
Uitsluitend inburgering of samenhang	38	-0.058	0.364	45	0.037	0.405

*Figuur 14. Relatie gegevensanalyse en afhankelijke variabelen (T-toets)*

Facilitatie-instrumenten	Gebruikt	Deelnemerspercentage				Tevredenheid ambtenaren			
		n	Gem	Std	Sign	n	Gem	Std	Sign
Eigen Bijdrage	Ja	17	40.13	31.88	0.278	19	4.36	1.16	0.462
	Nee	16	49.19	52.02		19	4.42	1.74	
Kinderopvang	Ja	26	39.99	35.08	0.107	31	4.39	1.26	0.388
	Nee	5	68.84	42.66		6	4.17	1.72	
Vervoltrajecten	Ja	22	41.80	34.36	0.238	26	4.50	1.36	0.212
	Nee	16	52.43	50.70		19	4.16	1.42	

### *Conclusie relatie faciliteren en afhankelijke variabelen*

Er zijn geen significante verbanden gevonden bij de relaties tussen de onafhankelijke variabelen die de taak faciliteren hebben onderzocht en de afhankelijke variabelen. De onderzoeker kan daarom geen uitspraken doen over wat gemeenten het beste kunnen doen bij de taak faciliteren om zoveel mogelijk inburgeraars te faciliteren.

De conclusie op basis van deze uitkomsten is dat het niet uitmaakt of gemeenten veel of weinig voorzieningen aan inburgeraars aanbieden, het beïnvloedt de deelname van inburgeraars aan inburgeringscursussen niet. Hypothese 2 wordt op basis van deze uitkomsten verworpen.

### **6.4 Relatie handhaven, succes**

De taak handhaven is in de vragenlijst geoperationaliseerd middels vijf verschillende deelvariabelen te weten: bestuurlijke boetes, actie gemeenten bij voortijdig afbreken inburgeringstraject, de inburgeringsovereenkomst, het aantal weken acceptatie inburgering en het aantal weken plaatsing inburgeraar.

De hypothese getoetst bij deze relatie is de volgende:

*H3: Er bestaat een positief verband tussen een 'streng' handhavingsbeleid enerzijds en het deelnamepercentage van inburgeraars aan inburgeringscursussen en de tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten anderzijds.*

*Figuur 15. Relatie handhavingsinstrumenten en afhankelijke variabelen (Correlatie)*

Handhavings-variabelen	Deelnemerspercentage			Tevredenheid Ambtenaren		
	n	R	Sign	n	R	Sign
Bestuurlijke boetes	38	-0.119	0.238	45	0.219	0.075
Hoogte Best. Boete 1	30	0.092	0.314	36	0.149	0.193
Hoogte Best. Boete 2	29	0.307	0.053	34	0.036	0.420
Hoogte Best. Boete 3	27	0.099	0.312	32	0.316	<b>0.039</b>
Herhaalde boete 1	22	-0.16	0.472	28	0.002	0.497
Herhaalde boete 2	22	0.432	<b>0.023</b>	27	0.019	0.464
Herhaalde boete 3	24	0.209	0.163	29	0.346	<b>0.033</b>
Acceptatiesnelheid	31	-.195	0.146	38	0.002	0.495
Plaatsingssnelheid	37	-.342	<b>0.019</b>	44	0.295	<b>0.026</b>

*Figuur 16. Relatie inburgeringsovereenkomst en afhankelijke variabelen (T-toets)*

Handhavings-variabelen	Gebruikt	Deelnemerspercentage				Tevredenheid ambtenaren			
		n	Gem	Std	Sign	n	Gem	Std	Sign
Inburgeringsovereenkomst	Ja	34	43.83	35.86	0.306	40	4.50	1.38	<b>0.010</b>
	Nee	4	67.11	81.74		5	3.20	0.84	

*Figuur 17. Relatie actie gemeenten bij voortijdig afbreken inburgeringstraject en afhankelijke variabelen. (ANOVA)*

Handhavings-variabelen	Gebruikt	Deelnemerspercentage				Tevredenheid ambtenaren			
		n	Gem	Std	Sign	n	Gem	Std	Sign
Actie gemeenten	Ja	25	49.95	39.38	0.229	30	4.30	1.29	0.390
	Nee	13	39.21	46.73		14	4.42	1.65	

#### *Conclusie relatie handhaven en afhankelijke variabelen*

Omdat het merendeel (zestien van de tweeëntwintig) van de deelvariabelen een niet significante uitkomst heeft de onderzoeker besloten hypothese 3 niet aan te nemen. Er zijn te weinig significante uitkomsten om te concluderen dat een ‘streng’ handhavingsbeleid leidt tot een hoger deelnamepercentage aan inburgeringscursussen en tot meer tevredenheid van ambtenaren over inburgering in hun gemeenten. Er is geen verband tussen de handhavingsinstrumenten en de afhankelijke variabelen. Wel wil de onderzoeker nog opmerken dat bepaalde relaties een significant verband vertoonden. Zo is de relatie tussen de onafhankelijke deelvariabele ‘plaatsingssnelheid’ bij zowel het deelnamepercentage als de tevredenheid van ambtenaren significant. De richtingen bij de beide relaties waren echter verschillend. Voor de relatie tussen het aantal weken plaatsing en het deelnemerspercentage was er een negatieve relatie en dit betekent dat hoe meer weken het duurt voordat een inburgeraar geplaatst wordt, hoe minder het deelnemerspercentage is. Voor de relatie tussen de plaatsingssnelheid en de tevredenheid van ambtenaren geldt dat hoe meer weken het duurt om inburgeraars te plaatsen hoe meer tevreden de ambtenaren zijn over inburgering. Omdat beide richtingen verschillend zijn is het voor de onderzoeker moeilijk in te schatten welke relatie hij zou moeten laten prevaleren. Verder waren bepaalde relaties tussen de hoogte van bestuurlijke boetes en de afhankelijke variabelen significant. Net zoals de relatie tussen het tekenen van een inburgeringsovereenkomst en de tevredenheid van ambtenaren significant is. Omdat enkel maar één van de twee relaties tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen significant is, heeft de onderzoeker besloten aan deze resultaten geen waarde te hechten.

Graag wil de onderzoeker bij het boetebeleid van gemeenten nog het volgende opmerken, het is hem opgevallen dat veel gemeenten hun handhavingsbeleid vrijwel links laten liggen. Inburgeraars worden zelden tot nooit beboet (gemeten middels vraag E6 uit de vragenlijst) als zij niet aan hun verplichtingen voldoen en kunnen dit dan ook ongestraft volhouden. Gemeenten zouden wellicht meer aandacht kunnen schenken aan hun handhavingsbeleid, dit kan werken als een stok achter de deur voor inburgeraars.



## 6.5 Conclusie resultaten

De drie hypothesen, opgesteld om de relaties tussen informeren, faciliteren en handhaven enerzijds en het deelnemerspercentage en de tevredenheid van ambtenaren anderzijds te onderzoeken, zijn alle verworpen.

De hypothese dat er een positief verband tussen de informatievoorzieningsintensiteit en de afhankelijke variabelen bestaat is verworpen. Het blijkt geen verschil te maken of gemeenten veel of weinig informatie-instrumenten inzetten om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject. Een bepaalde invulling van het informatiebeleid van gemeenten is niet van invloed geweest op de afhankelijke variabelen.

De hypothese dat er een positief verband bestaat tussen het aantal aangeboden voorzieningen door gemeenten en de afhankelijke variabelen is verworpen. De onderzoeker is daarom niet in staat uitspraken te doen over wat gemeenten het beste kunnen doen bij de taak faciliteren om zoveel mogelijk inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject. De conclusie van de onderzoeker bij het facilitatiebeleid is dat het niet uitmaakt of gemeenten veel of weinig voorzieningen aanbieden aan inburgeraars, het uiteindelijke resultaat blijft hetzelfde.

Hypothese 3, die stelde dat er een positief verband bestaat tussen een ‘streng’ handhavingsbeleid en de afhankelijke variabelen is verworpen. Het verwerpen van deze hypothese betekent dat de onderzoeker geen uitspraken kan doen of een streng handhavingsbeleid succesvoller is dan een milder handhavingsbeleid. Het valt niet te zeggen wat voor handhavingsbeleid het meest effectief is om inburgeraars op een inburgeringscursus te krijgen en/of houden.

Doordat alle hypothesen zijn verworpen door de onderzoeker valt er weinig te zeggen over welke beleidsinstrumenten het meest effectief zijn om inburgeraars te laten instromen op een inburgeringstraject.



## **Hoofdstuk 7 Conclusie en kanttkening onderzoek**

### **7.1 Conclusie**

Deze conclusie beschrijft hoe dit onderzoek is opgezet, verlopen en wat het resultaat van het onderzoek was. Er zal in tekstvorm antwoord worden gegeven op de vraagstelling en de onderzoeksvragen.

Met de invoering van de Wet Inburgering 2007 veranderden verscheidene zaken voor gemeenten, aanbieders van inburgeringscursussen en inburgeraars. Er kwam een inburgeringsplicht voor zowel oud- als nieuwkomers, een resultaatsverplichting in plaats van een inspanningsverplichting, eigen verantwoordelijkheid voor inburgeraars en marktwerking. Deze veranderingen hadden vanzelfsprekend ook uitwerking op de rol van gemeenten, aanbieders en inburgeraars rondom inburgering. De Wet Inburgering 2007 bepaalde dat gemeenten drie taken hadden om inburgering in Nederland te bevorderen. Gemeenten hadden de taak om inburgeraars te informeren, ze te faciliteren en ze te handhaven als ze niet aan hun verplichtingen voldeden. Aanbieders kregen te maken met marktwerking en moesten zich voortaan meer als een marktpartij gedragen. De inburgeraars kregen een eigen verantwoordelijkheid om binnen een bepaalde termijn een inburgeringsdiploma te behalen.

Door gebruik te maken van de instrumententheorie is de onderzoeker in staat geweest de taken van gemeenten en aanbieders theoretisch te benoemen. De instrumententheorie onderscheidt drie typen instrumenten, namelijk communicatieve, economische en juridische. De taak van gemeenten om inburgeraars te informeren is verbonden met stimulerende, communicatieve instrumenten, de taak om te faciliteren is verbonden met stimulerende, economische instrumenten en de taak om te handhaven is verbonden met stimulerende en/of repressieve instrumenten. De werving van aanbieders is verbonden met stimulerende, communicatieve instrumenten. Vervolgens is middels het procesmodel uit de instrumententheorie weergegeven hoe instrumenten het proces (in dit onderzoek het keuzegedrag van inburgeraars) beïnvloeden. Dit proces (dat ook onder invloed staat van externe factoren) beïnvloedt op zijn beurt weer de uiteindelijke doelbereiking van de ingezette beleidsinstrumenten. De ingezette beleidsinstrumenten bepalen (gedeeltelijk) het uiteindelijke succes van inburgering. Het onderzoek heeft vanwege de importantie van beleidsinstrumenten voor doelbereiking willen achterhalen welke instrumenten, ingezet door gemeenten en aanbieders om de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten te bevorderen, het meest effectief waren. Er is geprobeerd duidelijk te krijgen welk type instrument het keuzegedrag van inburgeraars zo beïnvloedt dat er succesvol een inburgeringstraject wordt afgelegd. Kortom, welk beleid kunnen gemeenten en aanbieders het beste voeren om inburgering succesvol te laten zijn.

Om dit te kunnen doen moest de onderzoeker er eerst achter komen wat voor inburgeringsbeleid gemeenten en aanbieders hebben gevoerd. Om een eerste inzicht te krijgen zijn er casestudies gehouden bij gemeenten en aanbieders van inburgeringscursussen. In de casestudies kwam naar voren dat gemeenten hun taken uit de Wet Inburgering niet allemaal hetzelfde uitvoerden. Er zat verschil in de ingezette beleidsinstrumenten door Nederlandse gemeenten. Uit de casestudie gehouden bij aanbieders van inburgeringscursussen bleek dat aanbieders er weinig tot geen wervingsgedrag op nahielden. Dit deden aanbieders omdat ze weinig tot geen inburgeraars verwachtten van de consumentenmarkt. De onderzoeker heeft daarop besloten het wervingsgedrag van aanbieders niet verder kwantitatief te onderzoeken. Het beleid dat gemeenten hebben gevoerd om de taken uit de Wet Inburgering te vervullen is echter wel verder onderzocht.

In een kwantitatief onderzoek zijn 100 gemeenten benaderd om vragen te beantwoorden over hun inburgeringsbeleid en de resultaten behaald qua inburgering in hun gemeente. 46 gemeenten hebben uiteindelijk respons gegeven en een ingevulde vragenlijst teruggestuurd. Uit de vragen naar inburgeringsbeleid kwam naar voren dat gemeenten verschillende beleidsinstrumenten hebben ingezet om hun inburgeraars te informeren, faciliteren en ze te handhaven. Echter de vragen die het succes/ de resultaten van inburgering in de gemeenten moesten meten, werden door de ambtenaren veelal niet volledig ingevuld. En de vragen die wel ingevuld waren vertoonden in de testen met SPSS weinig tot geen samenhang met de ingezette beleidsinstrumenten. De drie hypothesen die de relaties tussen de taken van gemeenten en het succes van inburgering in gemeenten onderzochten zijn alledrie verworpen.

Met behulp van de huidige, door de onderzoeker vergaarde, gegevens vallen er geen conclusies te trekken over welke beleidsinstrumenten de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten het meest bevorderen. Een definitief antwoord op de vraagstelling: “Welke beleidinstrumenten ingezet door gemeenten en aanbieders om de instroom van inburgeraars in inburgeringstrajecten te bevorderen waren het meest effectief?” kan door de onderzoeker in dit stadium niet worden gegeven. Wellicht kan dit in de toekomst wel als er betere cijfers beschikbaar zijn over het succes van inburgering in gemeenten.

Wel kwamen in dit onderzoek de volgende interessante bevindingen naar voren. Gemeenten blijken nauwelijks aandacht te schenken aan hun handhavende functie. Er zijn nog nauwelijks tot geen bestuurlijke boetes door gemeenten opgelegd aan inburgeraars. Het handhavende middel bestuurlijke boete die de Wet Inburgering gemeenten ter beschikking geeft, wordt door de meeste Nederlandse gemeenten niet benut. Verder blijkt dat ambtenaren van gemeenten gemiddeld licht ontevreden zijn over inburgering in hun gemeente. Ook vinden velen van hen dat hun gemeente achter op schema ligt en waarschijnlijk hun gesteld beleidsdoelstellingen niet zullen behalen.

## 7.2 Tenslotte

Als afsluiting van dit onderzoek zal de onderzoeker enkele kritische kanttekeningen en opmerkingen plaatsen. Dit doet de onderzoeker om de resultaten van dit onderzoek in een juist perspectief te plaatsen.

Het was hinderlijk voor het onderzoek dat de data die cruciaal waren om de afhankelijke variabele deelnemerspercentage te creëren door gemeenten maar mondjesmaat verstrekt werden. Antwoordvelden werden leeg gelaten en/of maar gedeeltelijk ingevuld. Gemeenteambtenaren gaven aan dat het opzoeken van de aantallen teveel tijd in beslag zou nemen, ook waren er gemeenten die zeiden dat het onmogelijk is om te weten hoeveel inburgeraars een gemeente op een bepaald moment heeft. Een andere reden was dat er volgens veel gemeenteambtenaren alleen maar inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoeftigen bestonden. Vele ambtenaren schaarden daarom de inburgeringsplichtigen en geprioriteerde inburgeraars gelijk. Dit had tot gevolg dat de (beperkte) gegevens voortkomend uit gedeelte E van de vragenlijst waarschijnlijk niet helemaal de werkelijkheid goed weergeven. Misschien heeft de politieke gevoeligheid ook een rol gespeeld, gemeenten brengen allicht niet graag naar buiten dat ze ver achter liggen op schema qua inburgering.

De geldigheid en betrouwbaarheid van de afhankelijke variabele deelnemerspercentage was door het beperkte invullen van de vragen door ambtenaren niet erg hoog. De onderzoeker stelt dat, als gevolg van de matige gegevens waarmee de afhankelijke variabele deelnemerspercentage is berekend, de meeste uitkomsten van dit onderzoek niet significant waren. De matige gegevens hebben waarschijnlijk een belangrijke rol gespeeld bij het tot stand komen van de vele niet-significante scores in het onderzoek. Het viel op basis van de gegevens verstrekt door gemeenten in dit onderzoek dan ook niet te zeggen welk beleid van gemeenten het meest effectief is om inburgeraars te laten instromen in een inburgeringstraject. Wellicht kan dit in de toekomst wel, als er betere data door gemeenten beschikbaar worden gesteld. Deze data kunnen dan met behulp van deze onderzoeksopzet worden geanalyseerd.

## Literatuurlijst

- Inburgeren met beleid, Advies Sociaal-Economische Raad, Publicatienummer 10, 21 november 2003.
- Wet inburgering in het buitenland, Mr. J.H. van der Winden, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2006
- Een instrumententheorie voor milieubeleid, Prof dr. P.J. Klok, Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede, 1991
- Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid, Hans Bressers en Pieter Jan Klok, Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente, Enschede, 1987
- Beleidsinstrumentatie, Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid, Prof. Dr. J.H.J. van den Heuvel, Utrecht, 1998
- Jaarboek Multiculturele samenleving in ontwikkeling 2008, dr. J. Klaver, dr. M.M. Kommer en dr. A. Ode, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2007
- Inleiding SPSS 11 voor Windows, Eelco Huizingh, Academic Service, Den Haag, 2002
- Digitale links
  - Wet Inburgering 2007  
<http://www.handreikinginburgeringgemeenten.nl/upload/documenten/D0136,%20Wi%20definitief,%2024,%20061207.pdf> STB106
  - Besluit ECC inzake overgangsbudget rond marktwerking  
[http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2006/n348-06.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/n348-06.pdf)

## Bijlage 1. Gemeenten opgenomen in de steekproef

Kleine gemeenten (n=34)	Provincie
- Aalten	(Gelderland)
- Berkelland	(Gelderland)
- Borger-Odoorn	(Drenthe)
- Coevorden	(Drenthe)
- Dongeradeel	(Friesland)
- Elburg	(Gelderland)
- Enkhuizen	(Noord-Holland)
- Gilze en Rijen	(Noord-Brabant)
- Houten	(Utrecht)
- Kampen	(Overijssel)
- Kerkrade	(Limburg)
- Lansingerland	(Zuid-Holland)
- Lopik	(Utrecht)
- Meppel	(Drenthe)
- Middelburg	(Zeeland)
- Noordoostpolder	(Flevoland)
- Rijssen-Holten	(Overijssel)
- Rijswijk	(Zuid-Holland)
- Schouwen-Duivenland	(Zeeland)
- Sneek	(Friesland)
- Soest	(Utrecht)
- Stadskanaal	(Groningen)
- Urk	(Flevoland)
- Valkenburg a/d Geul	(Limburg)
- Veendam	(Groningen)
- Veere	(Zeeland)
- Vlissingen	(Zeeland)
- Waalwijk	(Noord-Brabant)
- Waddinxveen	(Zuid-Holland)
- Weert	(Limburg)
- Wierden	(Overijssel)
- Winterswijk	(Gelderland)
- Woerden	(Utrecht)
- Zutphen	(Gelderland)

## Middelgrote gemeenten (n=41)

## Provincie

- Almelo	(Overijssel)
- Alkmaar	(Noord-Holland)
- Assen	(Drenthe)
- Amstelveen	(Noord-Holland)
- Barneveld	(Gelderland)
- Bergen op Zoom	(Noord-Brabant)
- Capelle aan den IJssel	(Zuid-Holland)
- Purmerend	(Noord-Holland)
- Delft	(Zuid-Holland)
- Deventer	(Overijssel)
- Doetinchem	(Gelderland)
- Gouda	(Zuid-Holland)
- Hardenberg	(Overijssel)
- Heerhugowaard	(Noord-Holland)
- Heerlen	(Limburg)
- Helmond	(Noord-Brabant)
- Hengelo	(Overijssel)
- Hilversum	(Noord-Holland)
- Hoogeveen	(Drenthe)
- Hoorn	(Noord-Holland)
- Katwijk	(Zuid-Holland)
- Leeuwarden	(Friesland)
- Leidschendam-Voorburg	(Zuid-Holland)
- Lelystad	(Flevoland)
- Maastricht	(Limburg)
- Nieuwegein	(Utrecht)
- Oss	(Noord-Brabant)
- Oosterhout	(Noord-Brabant)
- Roermond	(Limburg)
- Roosendaal	(Noord-Brabant)
- Schiedam	(Zuid-Holland)
- Sittard-Geleen	(Limburg)
- Spijkenisse	(Zuid-Holland)
- Smallingerland	(Friesland)
- Veenendaal	(Utrecht)
- Velsen	(Noord-Holland)
- Venlo	(Limburg)
- Vlaardingen	(Zuid-Holland)
- Westland	(Zuid-Holland)
- Terneuzen	(Zeeland)
- Zeist	(Utrecht)



Grote gemeenten (n=25)

Provincie

- Almere	(Flevoland)
- Amsterdam	(Noord-Holland)
- Amersfoort	(Utrecht)
- Apeldoorn	(Gelderland)
- Arnhem	(Gelderland)
- Breda	(Noord-Brabant)
- Den Bosch	(Noord-Brabant)
- Den Haag	(Zuid-Holland)
- Dordrecht	(Zuid-Holland)
- Ede	(Gelderland)
- Eindhoven	(Noord-Brabant)
- Emmen	(Drenthe)
- Enschede	(Overijssel)
- Groningen	(Groningen)
- Haarlem	(Noord-Holland)
- Haarlemmermeer	(Noord-Holland)
- Leiden	(Zuid-Holland)
- Maastricht	(Limburg)
- Nijmegen	(Gelderland)
- Rotterdam	(Zuid-Holland)
- Tilburg	(Noord-Brabant)
- Utrecht	(Utrecht)
- Zaanstad	(Noord-Holland)
- Zoetermeer	(Zuid-Holland)
- Zwolle	(Overijssel)

## Bijlage 2. Vragenlijst inburgeringsbeleid Nederlandse gemeenten

*Onderstaande vragen worden gesteld in het kader van een afstudeeronderzoek aan de Universiteit Twente naar gemeentelijk inburgeringsbeleid. De vraag die in het onderzoek centraal staat is in hoeverre gemeentelijk beleid van invloed is op (succesvolle) deelname van inburgeraars aan een inburgeringscursus.*

### A. Benaderen/informereren inburgeraars

*De volgende vragen gaan over het informeren van inburgeraars door uw gemeente.*

1. Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om inburgeraars te benaderen en te informeren. Welke van de volgende beleidsinstrumenten heeft uw gemeente ingezet? (u kunt meerdere antwoordopties aanvinken)

- Brieven naar inburgeraars
- Website
- Telefoongesprekken
- Intakegesprekken
- Voortgangsgesprekken met een casemanager
- Informatiebijeenkomsten
- Centraal inburgeringsloket
- Folders
- Posters
- Landelijke campagne 'het begint met taal'
- Wervingsteams
- Taalcoaches
- Ruchtbaarheid geven aan uitreiking inburgeringsdiploma's
- Een voorlichtingsstand op een braderie of op de wekelijkse markt
- Voorlichting geven in een wijkcentrum, buurthuis of school
- Voorlichting geven bij inburgeraars thuis
  
- Anders, namelijk: .....

2. Wat heeft uw gemeente met behulp van de beleidsinstrumenten aan de inburgeraars gecommuniceerd? (u kunt meerdere antwoordopties aanvinken)

- De inhoud van de inburgeringsbeschikking
- De tijd en datum van het plaatsvinden van het intakegesprek
- Informatie over aanbieders (slagingspercentages, werkwijze, ervaring van anderen)
- Voordelen van inburgering voor de inburgeraar
- Voorzieningen die de gemeente voor inburgeraars heeft getroffen
- Wijze van betaling van eigen bijdrage
- De termijnen voor het voldoen aan de inburgeringsplicht
- Andere doeleinden van de gemeente die in samenhang met inburgering werden gebracht (re-integratie, educatie, participatie)
- Sancties bij het niet voldoen aan plichten in de Wet Inburgering
  
- Anders, namelijk: .....

3 Hoe intensief heeft uw gemeente in de informatievoorziening over inburgering samengewerkt met de met aanbieders van inburgeringscursussen?

Niet samengewerkt      ○      ○      ○      ○      ○      Zeer intensief samengewerkt

4. Op basis van welke gegevens heeft uw gemeente inburgeraars aangeschreven?

- Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) van de IB-groep
- Gemeentelijke Basis Administratie
- Andere gegevens, namelijk.....

5. Heeft uw gemeente voor de registratie van inburgeraars gebruik gemaakt van het ISI bestand van de IB-groep, of van een soortgelijk registratiesysteem?

- Ja, van het ISI-bestand
- Ja, van een soortgelijk registratiesysteem
- Nee

## **B. Faciliteren inburgering**

1. Voor welke doelgroepen heeft uw gemeente inburgeringsvoorzieningen ingekocht? (u kunt meerdere antwoordopties aanvinken)

- Inburgeringsplichtigen (asielgerechtigden, geestelijk bedienaren)
- Geprioriteerde doelgroepen (uitkeringsgerechtigden met een arbeidsplicht, niet werkende en niet-uitkeringsgerechtigde oudkomers met opvoedingstaken in een achterstandspositie)
- Inburgeringsbehoefigen (inburgeraars niet behorend tot een doelgroep binnen de Wet Inburgering met een taalachterstand en inwoners van de gemeente met een taalachterstand)

2. Hoe gaat uw gemeente om met de eigen bijdrage van 270 euro?

- De inburgeraar betaalt de eigen bijdrage zelf en deze wordt niet vergoed
- De gemeente vergoedt de eigen bijdrage als de inburgeraar een bepaalde periode het inburgeringstraject heeft gevolgd
- De gemeente vergoedt de eigen bijdrage bij het behalen van het inburgeringsexamen
  
- Anders, namelijk.....

.....

3. Heeft uw gemeente in 2008 inburgeraars met een opvoedkundige taak gefaciliteerd doormiddel van kinderopvang?
- Ja, de gemeente heeft voor deze doelgroep kinderopvang beschikbaar gesteld
  - Nee, maar kinderopvang is geregeld door de aanbieder van de inburgeringscursus
  - Nee, er is geen kinderopvang beschikbaar gesteld
  
  - Anders, namelijk.....  
.....

4. In hoeverre zijn de inburgeringstrajecten in uw gemeente gestandaardiseerd danwel geïndividualiseerd?
- Het inburgeringstraject is zoveel mogelijk gestandaardiseerd
  - Er is sprake van verschillende typen trajecten waaruit een keuze kan worden gemaakt
  - Er zijn standaardtrajecten, maar indien nodig kan daarvan worden afgeweken
  - Per inburgeraar wordt een geïndividualiseerd traject vastgesteld

5. In sommige gemeenten zijn de inburgeringstrajecten uitsluitend gericht op de inburgeringsdoelstelling zelf. In andere gemeenten zijn de inburgeringstrajecten mede gericht op aanvullende doeleinden zoals educatie of het vinden van werk. Waarop ligt in uw gemeente de nadruk bij inburgering?

Uitsluitend op Inburgering      ○      ○      ○      ○      ○      Inburgering in samenhang met aanvullende doeleinden

6. Biedt uw gemeente na het behalen van het inburgeringsdiploma één of meer vervolgt trajecten aan ter bevordering van verdere inburgering in de Nederlandse samenleving?
- Ja, er worden vervolgt trajecten aangeboden
  - Nee, er worden geen vervolgt trajecten aangeboden

### C. Handhaving

1. Moeten inburgeraars in uw gemeente een inburgeringsovereenkomst ondertekenen?

- Ja
- Nee

2. Hoeveel weken krijgen inburgeraars de tijd om een inburgeringsaanbod te accepteren?

..... weken

3. Hoeveel weken na acceptatie van een inburgeringstraject door een inburgeraar duurt het gemiddeld voordat uw gemeente een inburgeraar op een inburgeringstraject plaatst?

..... weken

4. Hoeveel procent van de inburgeraars werkt volgens u voldoende actief mee aan de eigen inburgering?

..... procent werkt voldoende actief mee

5. Welke bestuurlijke boetes heeft uw gemeente in de gemeentelijke verordening opgenomen? (u kunt meerdere antwoordopties aanvinken)

- (1) Boete voor het geen gehoor geven aan de oproep en het niet voldoende meewerken aan een intake/vooronderzoek
- (2) Boete voor het niet genoeg medewerking verlenen aan de uitvoering van het vastgestelde inburgeringstraject
- (3) Boete voor het niet voldoen aan de termijn om het inburgeringsexamen te halen
- Andere boetes, namelijk .....
- .....
- .....

6. Hoe hoog zijn de bestuurlijke boetes in uw gemeente voor de gedragingen genoemd in vraag 5?

	Eerste boete	Herhaalde boete
Sanctie-instrument	(1): .....euro	(1): .....euro
	(2): .....euro	(2): .....euro
	(3): .....euro	(3): .....euro
	Andere boetes: .....euro	Andere boetes: .....euro

7. Welke actie onderneemt uw gemeente als een inburgeraar zijn of haar inburgeringstraject voortijdig afbreekt? (meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De inburgeraar krijgt een bestuurlijke boete
  - De gemeente roept de inburgeraar op voor een gesprek
  - De gemeente onderneemt geen actie en wacht de inburgeringstermijn af
  - Anders, namelijk.....
- .....

**D. Gemeentelijke prioriteit bij de verschillende instrumenten**

1. Op welke taak uit de Wet Inburgering ligt in uw gemeente de nadruk?

	veel nadruk op	nadruk op	neutraal	nadruk op	veel nadruk op	
Informeren/bereiken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Faciliteren
Faciliteren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Handhaven
Informeren/bereiken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Handhaven

**E. Populatie, deelname en resultaten tot nu toe**

1. Hoeveel inburgeraars had uw gemeente in januari 2007?

..... inburgeraars

2. Uit hoeveel inburgeringsplichtigen, geprioriteerde doelgroepen en inburgeringsbehoefdigden bestond deze groep inburgeraars?

..... inburgeringsplichtigen  
 ..... geprioriteerde doelgroepen  
 ..... inburgeringsbehoefdigden

3. Hoeveel van deze inburgeraars uit deze verschillende groepen zijn tot nu toe op een inburgeringstraject geplaatst ?

..... inburgeringsplichtigen  
 ..... geprioriteerde doelgroepen  
 ..... inburgeringsbehoefdigden

4. Hoeveel inburgeraars heeft uw gemeente op dit moment?

..... inburgeraars

5. Uit hoeveel inburgeringsplichtigen, geprioriteerde doelgroepen en inburgeringsbehoefligen bestaat deze groep inburgeraars?

..... inburgeringsplichtigen  
..... geprioriteerde doelgroepen  
..... inburgeringsbehoefligen

6. Aan hoeveel inburgeraars heeft uw gemeente in 2008 een boete opgelegd?

..... inburgeraars

7. In hoeverre loopt de gemeente op schema met de plaatsing van inburgeraars in een inburgeringstraject?

Ver voor op schema                      Op schema                      Ver achter op schema  
                                                                                       

8. In hoeverre denkt u dat uw gemeente uiteindelijk de eigen beleidsdoelen van de inburgering zal bereiken?

Helemaal                      In redelijke mate                      Helemaal niet  
                                                                                       

**Tenslotte**

Wilt u hieronder nog enkele registratiegegevens vermelden?

Gemeente: .....

Uw naam: .....

Uw functie: .....

Dit is het einde van de vragenlijst. Heeft u nog opmerkingen over deze enquête en/of mist u bepaalde zaken in deze vragenlijst?

.....  
.....  
.....  
.....

*Bedankt voor uw medewerking aan dit onderzoek!  
U kunt deze vragenlijst retourneren in de bijgevoegde antwoordenvolop.*