

Samenwerking in de inburgeringsketen

**Een onderzoek naar de ketensamenwerking rond inburgering en de
gevolgen van de Wet Inburgering voor deze samenwerking**

Een onderzoek in opdracht van Universiteit Twente en Variya

Kin Cheung Wong

Almelo, juni 2007

Afstudeercommissie:

Dr. W.A. Trommel (begeleider Universiteit Twente)

Dr. M.R.R. Ossewaarde (begeleider Universiteit Twente)

E. Prick (afstudeerbegeleider Variya)

E. Koopmans (afstudeerbegeleider Variya)

Voorwoord

In het kader van de afstudeeropdracht voor de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, heb ik gedurende de periode mei 2006 tot en met mei 2007 stage gelopen bij Variya in Almelo. Variya is een nieuwe organisatie die is ontstaan uit de fusie van het Steunpunt Minderheden Overijssel, Equivalent en het Projectbureau Kulturhus en [zet zich in](#) voor maatschappelijke ontwikkeling en integratie van minderheden (waaronder vrouwen en allochtonen) in Overijssel. Zij verricht professionele dienstverlening aan onder meer maatschappelijke instellingen en overheden.

Onderzoek verrichten naar het inburgeringsbeleid en de gemeentelijke ketensamenwerking was een interessante ervaring. Voor het onderzoek heb ik gedurende vier maanden verschillende betrokken personen in het veld van de inburgering gesproken. Afronding van de opleiding was natuurlijk wel de belangrijkste reden waarom ik mijn afstudeeronderzoek heb gedaan, maar zeker niet de enige. Het was namelijk ook heel interessant om meer te weten te komen over het inburgeringsbeleid in ons land en in het bijzonder, hoe al die verschillende organisaties in de praktijk het nationaal beleid op lokaal niveau uitvoeren.

Graag wil ik iedereen bedanken die dit onderzoek mede mogelijk heeft gemaakt. In de eerste plaats mijn afstudeerbegeleiders, de heren Trommel en Ossewaarde van de Universiteit Twente en de heer Prick en mevrouw Koopmans, die beide verbonden zijn aan Variya. Mijn dank gaat ook uit naar alle andere medewerkers van Variya, die ik tijdens mijn stage heb leren kennen. Ik heb daar een erg leuke en leerzame tijd gehad. Tevens wil ik de medewerkers van de betrokken organisaties bedanken die ik heb mogen interviewen in het kader van dit onderzoek voor de interessante en prettige gesprekken.

Tenslotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken. Het proces van afstuderen is lang en soms best moeilijk, maar mede dankzij hun steun en vriendschap is het dan toch gelukt om mijn opleiding te voltooien.

Kin Cheung Wong

Enschede, juni 2007

Samenvatting

De laatste decennia is er een institutionele transformatie gaande. Traditionele concepten en instrumenten voor het richting geven aan en het organiseren van de samenleving werken niet meer. In het publieke domein, in de omgeving van de overheid gebeurt heel veel en vaak is het zo dat het doen en laten in het publieke domein niet geheel in kaart kan worden gebracht. Overheidsinstellingen houden zich primair alleen bezig met de eigen taakvervulling en interne besluitvorming; dit volstaat echter niet meer. De overheid heeft te maken met andere publieke instellingen en private partners. Deze ontwikkeling, aangeduid als pluriformiteit, wordt veroorzaakt door onder meer “decentralisatie, deconcentratie, verzelfstandiging en privatisering” (Van Duivenboden, 2000 p.14). Men leeft nu in een zogenoemde netwerksamenleving waarbij verschillende actoren met elkaar moeten samenwerken om maatschappelijke doelen te bereiken. De werkwijze van de actoren moet naar buiten (extern) gericht zijn. Men moet samenwerkingsverbanden aangaan met anderen en indien het mogelijk is, zich aansluiten op initiatieven die voorgedragen zijn door de anderen. Met andere woorden, er wordt hier gesproken over integrale besturing van maatschappelijke vraagstukken

De ketenbenadering heeft betrekking tot het managen van die wederzijdse afhankelijkheden. Binnen een keten zijn er schakels. De schakels zijn te zien als de afhankelijkheden van organisaties die hierboven aangegeven zijn. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk vanwege bepaalde taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen binnen de keten. In dit onderzoek is gekeken naar de samenwerking tussen afzonderlijke organisaties (gemeenten, ROC's, maatschappelijke organisaties, CWI's en UWV) die allen verantwoordelijk zijn voor deelprocessen (trajectbegeleiding, taalonderwijs, maatschappelijke begeleiding en begeleiding naar de arbeidsmarkt) binnen een beleidsveld (inburgering) waarin goede dienstverlening van de cliënt (inburgeraar) centraal staat. Deze specifieke vorm van interorganisationale samenwerking waarbij handelingen worden verbonden die samen iets kunnen betekenen voor de cliënt wordt ook wel aangeduid als een keten.

Als gevolg van de invoering van een nieuwe inburgeringswet, de nieuwe Wet Inburgering (WI), op 1 januari 2007 is de verwachting dat de inburgeringsketen die onder de regelingen in de oude situatie, zoals de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), werd vormgegeven drastisch

gaat veranderen. De lijnen van de nieuwe wet veroorzaken onder andere dat de betrokken partijen in de inburgering moeten afstappen van de oude keten.

Om die reden is het erg interessant om onderzoek te doen naar de keten in de lokale situatie en daarbij te kijken naar 1) de ketensamenwerking onder de WIN en 2) de gevolgen van de nieuwe wet voor de samenwerking. Er is onderzocht hoe de samenwerking op uitvoerend niveau functioneerde. Onder de WIN verliep de ketensamenwerking in de onderzochte gemeenten Hengelo en Enschede erg goed. Hoewel de sturing van en coördinatie over de uitvoering van de inburgeringstrajecten door de twee gemeenten verschillend werden ingevuld is er door de partijen niet gestuit op onoverkomelijke problemen in de samenwerking. De gemeenten Hengelo nam de regie over de samenwerking en de uitvoering van de trajecten niet op zich; zij liet dit over aan de welzijnsinstelling Scala Welzijn (Bureau Inburgering). In de lokale situatie van Enschede was het zo dat de gemeente de taak van regievoerder niet had uitbesteed aan een andere partij. In beide casussen is er tevens ontdekt dat de ketens veel gelijkenissen vertonen. Hiermee wordt bedoeld dat de inburgeraar op dezelfde manier de verschillende deelprocessen doorloopt en dat ongeveer dezelfde soort partijen de schakels vormen die verantwoordelijk zijn voor die deelprocessen in de keten.

Verder is er gezocht naar de succesfactoren die de samenwerking hebben bevorderd en de knelpunten die de samenwerking hebben belemmerd. Een veel, tijdens de interviews, gehoorde factor van succes is de onderlinge communicatie tussen de verschillende partners. Door vaak met elkaar te overleggen over de uitvoering werden problemen tijdig gesignaleerd en aangepakt. Verder zijn het maken en nakomen van heldere afspraken maken en het hebben van dezelfde doelen en belangen als de andere partners en de aanwezigheid van deskundigheid bij de betrokken partijen genoemd als redenen voor de goede samenwerking ten tijde van de WIN. Knelpunten in de samenwerking waren er ook, maar die waren niet van dien aard dat de partners spraken van een slechte samenwerking in de WIN-keten. De informatievoorziening kon hier en daar worden verbeterd, de bureaucratie mocht wat minder en de financiële middelen wat meer zijn.

Tenslotte is met betrekking tot de wetswijziging gekeken naar de gevolgen van deze verandering voor de samenwerking tussen de betrokken partners op lokaal niveau. Er is vastgesteld dat de taken en verantwoordelijkheden van alle partijen veranderen. Het is echter voor bijna alle partijen nog vrij ambigue wat er dan precies allemaal verandert. Tijdens de

Samenwerking in de inburgeringsketen

interviews heeft deze situatie geleid tot veel gespeculeer bij de respondenten. Met de informatie die is verzameld door de interviews kan wel worden geconcludeerd dat de keten zoals die toen was onder de WIN verdwijnt. Dit heeft twee oorzaken: verdwijnen van de gemeentelijke regierol en invoering van marktwerking bij de inburgeringscursussen. De samenwerking is veranderd in vergelijking met de situatie onder de WIN, maar er is nog zeker wel sprake van een keten, zoals die in de wetenschappelijke literatuur staat beschreven. De nieuwe keten voldoet met andere woorden aan de kenmerken van ketens uit de theorie; alleen is de ketenstructuur iets gewijzigd door de WI.

Dit onderzoek brengt het functioneren van de samenwerking in de inburgeringsketen onder de aandacht. Hierdoor kunnen ketenpartners een bewuste keuze maken in de manier waarop zij de ketensamenwerking vorm willen geven.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	8
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.3 Doelstelling en belang van het onderzoek	14
1.4 Opzet van het onderzoek.....	15
2 Het nieuwe inburgeringsbeleid	18
2.1 Het nieuwe Nederlandse inburgeringsbeleid: de Wet Inburgering	18
2.2 De regierol van de gemeente	21
3 Het theoretische kader	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Ketens en ketenvorming	25
3.3 Ketenregie	31
3.4 Factoren die ketensamenwerking bevorderen en belemmeren	34
3.5 Veranderingen binnen ketens	35
3.6 Conclusie.....	37
4 Inburgeringsketen Hengelo.....	41
4.1 Inburgeringsketen Hengelo onder de WIN	41
4.2 Visies van de ketenpartners op de samenwerking.....	47
4.3 Succesfactoren en knelpunten	51
4.3.1 <i>De keten in de gemeente Hengelo: succesfactoren</i>	51
4.3.2 <i>Knelpunten</i>	53
4.4 Gevolgen van de Wet Inburgering voor de samenwerking	54
4.5 Conclusie.....	61
5 Inburgeringsketen Enschede	64
5.1 Inburgeringsketen Enschede onder de WIN	64
5.2 Visies van de ketenpartners op de samenwerking.....	68
5.3 Succesfactoren en knelpunten	69
5.3.1 <i>De keten in de gemeente Enschede: succesfactoren</i>	70
5.3.2 <i>Knelpunten</i>	71
5.4 Gevolgen van de Wet Inburgering voor de samenwerking	72
5.5 Conclusie.....	74
6 Conclusies en aanbevelingen	77
6.1 Conclusies	77
6.2 Aanbevelingen.....	80
Bijlage I. Vragenlijst interviews	83
Bijlage II. Contactgegevens organisaties	86
Bijlage III. lijst met afkortingen.....	88
Literatuurlijst	89

1 Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

Op 30 september 1998 trad de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking. Deze wet schrijft voor dat alle mensen die naar Nederland komen de plicht hebben om een inburgeringsprogramma te volgen. Nieuwkomers moeten niet alleen de Nederlandse taal machtig zijn, maar ze moeten ook kennis nemen van de Nederlandse maatschappij en zich voorbereiden op het zoeken naar werk. De gemeenten worden geacht deze programma's aan te bieden. Een jaar later werden ook regelingen getroffen die de inburgering van oudkomers aangaan. Het gaat om mensen die al langer in Nederland wonen, maar die nog niet (voldoende) in onze samenleving zijn geïntegreerd.

Op deze regelingen kwam echter de laatste jaren steeds meer kritiek te. De resultaten blijven achter bij wat gewenst is, was de mening van het kabinet-Balkenende II. Het onderzoek van de commissie-Blok onderstreept deze ontwikkeling en het kabinet voelt zich hierin gesteund. Met de resultaten worden de volgende zaken bedoeld: het taalniveau van deelnemers stijgt te langzaam, de uitval is hoog en de integratie stukt. Uit brede kring in de Nederlandse samenleving waren als gevolg hiervan geluiden te horen dat de inburgering (eerste stap op weg naar integratie) wellicht niet zo vrijblijvend zou moeten zijn.

Naar aanleiding van de bereikte resultaten besloot het kabinet-Balkenende II om het inburgeringsstelsel ingrijpend te veranderen. Het kabinet stelde in april 2004 de contourennota "Herziening van het inburgeringsstelsel" op, waarin de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel, de Wet Inburgering, staan beschreven. De nota vormde de basis van het voorstel tot de Wet Inburgering in Nederland. De kern van de wet is de inburgeringsplicht en de eigen verantwoordelijkheid. Oudkomers en nieuwkomers zijn verplicht in te burgeren in de Nederlandse samenleving. Op welke manier de inburgeringsplichtige moet inburgeren, is een keuze van hemzelf: hij is zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering, alsmede voor de financiering ervan. Die keuzevrijheid betekent dat de inburgeringsplichtige zelf mag kiezen welke cursussen hij inkoopt ter voorbereiding op het inburgeringsexamen. De inburgeraar neemt in het nieuwe stelsel de regie over van de gemeente bij de inburgering.

Samenwerking in de inburgeringsketen

De rol van de gemeenten zal aldus veranderen in het nieuwe inburgeringsstelsel ten opzichte van de oude situatie. In de situatie ten tijde van de WIN lag de regierol ten aanzien van de inburgering bij de gemeenten. De gemeente had de regie over de trajecten, geldstromen, kwaliteitstoetsing en moest verantwoording afleggen voor het gevoerde beleid. Onder de regie over de trajecten moet verstaan worden dat de gemeente de samenwerking van bepaalde organisaties bij de uitvoering van de inburgeringstrajecten stuurde en coördineerde. De gemeente bepaalde het beleid en zorgde ervoor dat de betrokken organisaties dit beleid zo goed mogelijk uitvoerden. Een vereiste voor succesvolle uitvoering van de beleidsdoelen was de goede samenwerking tussen de verschillende organisaties. De inburgeraar had in het traject van begin tot eind te maken met deze organisaties, bijvoorbeeld het ROC die onderwijsprogramma's aanbieden. Basaal kon worden vastgesteld dat de inburgeraar sequentieel enkele organisaties "langs ging" voor zijn inburgering. Met andere woorden; er kon een soort van keten worden ontdekt bij het inburgeringsproces. In de keten voor inburgering konden de gemeente, het ROC, het CWI en andere instellingen worden aangeduid als ketenpartners. Deze ketenpartners waren verantwoordelijk voor onderdelen binnen het inburgeringsproces. Het was van groot belang dat alle partners een gezamenlijke visie hadden op inburgering en op hun rol in het proces en van daaruit met elkaar samenwerkten.

In het nieuwe inburgeringsstelsel heeft de gemeente een informerende, handhavende en faciliterende rol. De bedoeling is dat de gemeenten een informatiepunt inburgering inrichten, waar alle inburgeringsplichtigen terechtkunnen voor informatie met betrekking van hun inburgering. Verder ziet de gemeenten er ook op toe dat de inburgeringsplicht gehandhaafd wordt. De gemeenten hebben de bevoegdheid om vast te stellen of alle inburgeringsplichtigen aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Tenslotte zorgen de gemeenten ervoor dat bepaalde groepen inburgeraars een inburgeringstraject in combinatie met een reïntegratietraject krijgen. Dit is de faciliterende rol van de gemeenten.

Het is met het oog op de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel en alle (ingrijpende) wijzigingen die ermee gepaard gaan zeer interessant om onderzoek te doen naar de ketens van inburgering op lokaal niveau. Vanzelfsprekend wordt nationaal beleid geformuleerd in Den Haag, maar de uitvoering ervan moet in de lokale situatie gebeuren. Het onderzoek zal zich om die reden toespitsen op het ketenmanagement bij de inburgering op lokaal niveau. Er is hierboven al beschreven dat de regierol van de gemeente in de nieuwe situatie in sterke mate verdwijnt. De veronderstelling is dat een verandering van de rol van de gemeente (door een

verandering van het stelsel) leidt tot een verandering van de samenwerking tussen de betrokken organisaties. Door middel van het houden van interviews met betrokkenen van zowel de verschillende instanties als overheden wil ik er achter komen hoe het ketenmanagement voor en na invoering van de nieuwe wetgeving in zijn werk gaat.

Inmiddels is er een grote hoeveelheid relevante kennis en ervaring, uiteenlopend van wetenschappelijke studies tot ervaringen in de praktijk van alle dag. Vrijwel dagelijks komt hier nieuwe kennis bij en worden nieuwe ervaringen opgedaan. Het is van belang om onderzoek te doen naar de organisatie van ketenpartners ten tijde van de WIN, succesfactoren en knelpunten van die keten in kaart te brengen en een toekomstperspectief te schetsen voor de Wet Inburgering met betrekking tot samenwerking in de lokale inburgering. De volgende vragen kunnen hierbij gesteld worden:

- Welke organisaties voerden de trajectbegeleiding uit?
- Wat was het gemeentelijke beleid?
- Hoe verliep de samenwerking met andere ketenpartners?
- Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hadden de partners?
- Wat waren de knelpunten in de oude keten?
- In hoeverre verandert de keten door nieuwe wetgeving?
- Hoe beoordelen de betrokkenen deze ontwikkeling?

Variya heeft opdracht gegeven onderzoek te doen naar het toepassen van ketenmanagement in zowel het oude als het nieuwe inburgeringsbeleid van gemeenten in Overijssel. Dit onderzoek wordt gedaan in het kader van het project "Inburgeren, zo doe je dat!". Het project is in januari 2006 gestart en richt zich met name op de vorm, inhoud en methodiek van de inburgeringstrajecten, die voor 1 januari 2007 door de ROC's uitgevoerd werden. De doelstelling van het project is het ontwikkelen van een innovatieve methodiek en leermiddelen voor inburgeringstrajecten, waarbij het vinden van een baan en maatschappelijke participatie centraal staan. Het onderzoek naar ketenmanagement op het gebied van inburgering is van grote waarde, want Variya wil met dit project een bijdrage leveren aan een sluitende keten van instellingen, die zijn betrokken bij het inburgeringstrajecten. Het leveren van deze bijdrage is ook opgenomen in de algemene doelstelling van het project. Het onderstreept hiermee het belang van dit onderzoek naar

ketenmanagement. Variya is een expertisecentrum voor maatschappelijke ontwikkeling en verricht professionele dienstverlening aan zelforganisaties, maatschappelijke instellingen en overheden. De organisatie houdt zich bezig met de belangen van de minderheden, vervult een brugfunctie tussen minderheden en overheid, en geeft ondersteuning aan het minderhedenbeleid in de provincie Overijssel.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

In de vorige paragraaf zijn de veranderingen rond de uitvoering van de inburgering beschreven die gepaard gaan met de invoering van de Wet Inburgering.

De grote vraag is echter hoe de samenwerking tussen de gemeente en andere betrokken partners rond inburgering in de nieuwe situatie eruit gaat zien en vooral, hoe de samenwerking in de keten gemanaged wordt wanneer de gemeentelijke regierol komt te vervallen. Er wordt verondersteld dat een verandering in de wetgeving rond inburgering ook een verandering van ketenmanagement op lokaal en regionaal niveau met zich meebrengt. Dit onderzoek houdt zich bezig met de vragen als welke rollen en taken de verschillende partijen in de nieuwe situatie zullen hebben, hoe in de nieuwe situatie de ketenpartners met elkaar gaan samenwerken en welke mogelijke problemen in de samenwerking ze voor hun kiezen kunnen krijgen. Uiteindelijk zal er een nieuwe vorm van ketenmanagement rond het inburgeringstraject op lokaal niveau ontwikkeld worden.

Om op dit soort samenwerkingsvraagstukken adequate antwoorden te kunnen geven, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur met betrekking tot samenwerking in ketens en ketenmanagement. Er zal een theoretisch kader worden gecreëerd met inzichten en uitgangspunten over ketenmanagement van waaruit de onderzoeksvragen kunnen worden behandeld. Van Duivenboden e.a. (2000) zien ketenmanagement als het managen van wederzijdse afhankelijkheden, waarbij die afhankelijkheden te vertalen zijn als schakels in een keten van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een verzameling afzonderlijke organisaties. Er bestaan een aantal soorten ketenmanagement. Als integrale besturing binnen een organisatie plaatsvindt, dus management van intraorganisatiele ketens, dan wordt wel gesproken van integratiemanagement. Bij management van interorganisatiele ketens wordt integrale besturing over meerdere organisaties toegepast. Dit wordt ook wel aangeduid als het toepassen van de ketenbenadering. Dit onderzoek richt zich op de ketenbenadering, dus het management van

meerdere partijen en hun wederzijdse afhankelijkheden. Zoals verderop in het verslag naar voren zal komen, staat de keten die centraal staat in dit onderzoek, de inburgeringsketen, uit meer dan een organisatie. Met de invoering de Wet Inburgering verdwijnt de regierol van de gemeente in de keten. Tot 1 januari 2007 coördineerde en stuurde de gemeente de samenwerking tussen partijen in de keten: het is interessant om te weten hoe de partijen aankijken tegen samenwerking in de nieuwe situatie. Daarnaast wordt door middel van literatuuronderzoek gewerkt naar een overzicht van factoren die ketenmanagement bevorderen dan wel belemmeren. Tenslotte zullen de factoren genoemd worden die uit literatuur te vinden zijn met betrekking tot succesvolle veranderingen in ketens.

Wat alle ketens met elkaar gemeen hebben is dat organisaties zich bewust zijn van de wederzijdse afhankelijkheden en behoefte hebben aan communicatie en samenwerking. Alle ketens hebben hetzelfde doel, zo ook de organisaties die betrokken zijn bij de inburgering van nieuw- en oudkomers: de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid (inburgering) en de dienstverlening aan de burger (inburgeraar) verbeteren. Met de verzamelde informatie en kennis uit gedegen literatuuronderzoek en interviews met de verschillende betrokken partijen rondom inburgering wordt geprobeerd om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen over hoe ketenmanagement het best kan worden toegepast bij de uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid, die per 1 januari 2007 van kracht zal zijn.

Een onderzoek kan niet worden gestart zonder een probleemstelling en enkele onderzoeksvragen vooraf. Ten behoeve van de beantwoording van de probleemstelling is dit onderzoek opgedeeld in een viertal onderzoeksvragen. Aan de hand van subconclusies na elke onderzoeksvraag, zal er tot een eindconclusie worden gekomen ter beantwoording van de probleemstelling.

Aan de hand van het hiervoor beschreven vraagstuk is tot de volgende probleemstelling gekomen:

Hoe verliep de samenwerking onder de Wet Inburgering Nieuwkomers tussen betrokken organisaties in de inburgering en in hoeverre verandert die samenwerking na invoering van het nieuwe inburgeringsbeleid?

Onderzoeksvragen die worden gebruikt om de centrale probleemstelling te beantwoorden:

1. Wat wordt er onder ketens en ketenmanagement verstaan en van welke factoren is (goed) ketenmanagement afhankelijk?
2. Hoe verliep de samenwerking tussen de ketenpartners onder de Wet Inburgering Nieuwkomers in de praktijk?
3. Welke factoren droegen bij aan een succesvolle samenwerking en waar zaten de knelpunten die de samenwerking tussen de ketenpartners hebben bemoeilijkt?
4. Welke (vermoedelijke) gevolgen heeft de Wet Inburgering voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid op lokaal niveau, in het bijzonder in termen van ketensamenwerking en ketenmanagement?

Met de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag wordt geprobeerd een zo helder mogelijke omschrijving te geven van wat ketenmanagement precies inhoudt. Dit wordt gedaan aan de hand van literatuuronderzoek. De tweede en derde onderzoeksvraag houden zich bezig met de situatie rond de samenwerking zoals die onder de WIN was. Hier wordt getracht kennis te vergaren van het ketenmanagement rond inburgering. De dataverzameling wordt gedaan door middel van het houden van interviews met de verschillende betrokkenen. Interessant is om te kijken wat de overeenkomsten en verschillen in de ketensamenwerking zijn tussen de oude situatie en de nieuwe situatie. De laatste onderzoeksvraag behandelt de (mogelijke) gevolgen van de Wet Inburgering voor de samenwerking (en het managen ervan) tussen betrokken actoren die zich bezig houden met inburgering. Er wordt nagegaan wat de Wet Inburgering betekent voor inburgeringsketen op lokaal niveau: wat zijn de gevolgen van de nieuwe wet voor de samenwerking in de keten? Het is niet ondenkbaar dat er straks samenwerkingsproblemen ontstaan vanwege het wegvallen van de regiefunctie van de lokale overheid. Ook dit zal moeten blijken aan de hand van de interviews.

Deze onderzoeksvragen zijn terug te zien in de centrale probleemstelling *Hoe verliep de ketensamenwerking onder de Wet Inburgering Nieuwkomers tussen betrokken organisaties in*

het veld van de inburgering en in hoeverre verandert die samenwerking na invoering van het nieuwe inburgeringsbeleid?

Eén voor één ondersteunen de onderzoeksvragen de zoektocht naar de beantwoording van de probleemstelling. De probleemstelling is als het ware opgedeeld in deze vier deelvragen. Ook is er een relatie te waar te nemen tussen de onderzoeksvragen zelf. Stapsgewijs wordt geprobeerd een verband te leggen tussen het begrip ketenmanagement en het nieuwe inburgeringsstelsel. Opeenvolgend wordt een uitleg gegeven van wat onder ketenmanagement wordt verstaan, hoe dat in de dagelijkse praktijk in het veld van inburgering is ingevuld en op welke manier de nieuwe wetgeving van invloed kan zijn voor het ketenmanagement omtrent inburgering. Door deze onderzoeksvragen te stellen en daarbij stevig, onderbouwde antwoorden te zoeken, wordt een (slot)antwoord op de probleemstelling gevonden. De deelantwoorden zullen op deze manier leiden tot een beantwoording van de probleemstelling.

1.3 Doelstelling en belang van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in *a) de samenwerking in het inburgeringsproces onder de Wet Inburgering Nieuwkomers tussen de gemeentelijke overheid en andere betrokken organisaties* en *b) de consequenties van het nieuwe inburgeringsbeleid voor de samenwerking in en het managen van de keten rond inburgering*.

Dit onderzoek is van belang voor een aantal partijen. In de eerste plaats is dit onderzoek interessant voor Variya. Op het moment van schrijven is Variya bezig met het project "Inburgeren, zo doe je dat!", dat begin 2006 van start is gegaan. In dit project wordt een innovatieve methodiek ontwikkeld die wordt toegepast op de inburgeringstrajecten, met als doelstelling inburgeraars de mogelijkheid te bieden om goed in te burgeren. De vernieuwende aanpak van het project om de problematiek op te lossen zit hem onder andere in de veronderstelling dat het ketenmanagement onder de WIN, door veranderingen in de wet- en regelgeving en de uitvoering ervan, op de schop moet omdat de regie van het traject straks niet meer eenzijdig bij de lokale overheid ligt. Variya is zeer geïnteresseerd in hoe de organisatie van betrokken instellingen en de lokale regie rond het gehele traject straks wordt vormgegeven. Het is om deze reden van belang om een nieuw model voor ketenmanagement en lokale regie te ontwikkelen ten behoeve van de nieuwe regelingen betreffende het inburgeringsproces.

Daarnaast is dit onderzoek logischerwijs belangrijk voor de verschillende uitvoerende organisaties zelf. Het is van belang om de organisatie van ketenpartners te analyseren en de eventuele knelpunten in kaart te brengen. Aan de hand van dit onderzoek kunnen zij dan kennis nemen van de manier waarop de keten het best ingericht en beheerst kan worden in de te komen situatie.

Door dit onderzoek zal naar voren komen in hoeverre het inburgeringsbeleid op lokaal niveau wordt vormgegeven. Om hier kennis van te nemen worden verschillende Overijsselse gemeenten en betrokken organisaties rond inburgering benaderd voor interviews. Belangrijk is ook dat er kennis wordt overdragen van gemeenten die met succes het inburgeringsbeleid hebben uitgevoerd op gemeenten die de gewenste doelstellingen niet hebben gehaald.

1.4 Opzet van het onderzoek

Om tot een gedegen behandeling te komen van de centrale probleemstelling van dit onderzoek is gekozen voor de volgende structuur. Allereerst wordt de nieuwe wetgeving beschreven; dit gebeurt in hoofdstuk 2. Vanzelfsprekend is het van belang om de achtergrond van de algemene situatie in kaart te brengen, voordat een goed onderzoek gedaan kan worden naar het specifieke. Om deze reden zal er kennis genomen worden van de Wet Inburgering, die (vooralsnog) op 1 januari 2007 van kracht zal zijn. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op de materie die onderzocht wordt; er zal een verband worden aangelegd tussen het nieuwe inburgeringsstelsel en het onderwerp van het onderzoek. Hoofdstuk 3 behelst het uiteenzetten van de bestaande theorie over ketenmanagement. Hiermee wordt duidelijk wat onder ketenmanagement wordt verstaan en wat de concepten zijn voor een goede invulling van samenwerking tussen organisaties. Ketenmanagement is nog een betrekkelijk nieuw fenomeen en wordt steeds meer toegepast in alle gelederen in de publieke sector. Het theoretische kader moet ertoe bijdragen dat de onderzoeksvragen worden beantwoord. Voor de eerste onderzoeksvraag is dat natuurlijk helemaal het geval, aangezien deze vraag over definities van ketens en ketenmanagement gaat. Voor de overige drie vragen moeten er andere hulpbronnen worden gebruikt dan alleen de theorie over ketens. Er vindt een verschuiving plaats van theorie naar praktijk wanneer de situatie wordt beschreven van de lokale keten rond inburgering. De overige drie onderzoeksvragen zijn meer van praktische aard.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden de vier onderzoeksvragen beantwoord. Met behulp van de beantwoording van de deelvragen wordt de centrale probleemstelling beantwoord. Om de onderzoeksvragen te behandelen wordt een literatuurstudie verricht. De tweede, derde en vierde onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van het afnemen van interviews met betrokkenen in het veld van inburgering. De resultaten van de interviews worden tegen het licht gehouden van de theoretische inzichten. Dit is het analysegedeelte.

Als onderzoeksmethode is er gekozen voor het houden van halfgestructureerde interviews. De methode past bij het explorerende en kwalitatieve karakter van het onderzoek. Communicatie over en weer tussen de interviewer en geïnterviewde speelt een belangrijke rol bij dit type interview. Bij een halfgestructureerd interview zijn er van tevoren een serie vragen voorbereid, maar de vorm waarin ze precies worden geformuleerd staat van tevoren niet vast. Ook kunnen in de loop van het gesprek nog nieuwe vragen aan bod komen, die de interviewer stelt afhankelijk van het verloop van het gesprek. Wel is het de bedoeling, voor zover mogelijk, vooraf opgestelde vragen zoveel mogelijk aan bod te laten komen, zodat de data van de verschillende informanten en tussen de verschillende organisaties makkelijker kan worden vergeleken.

Er is een selectie gemaakt van organisaties die van waarde kunnen zijn voor het onderzoek. De keuze is gemaakt aan de hand van een drietal criteria:

- De organisatie dient zich bezig te houden met het inburgeringsbeleid
- De organisatie dient niet slechts een overkoepelende/ coördinerende functie te hebben, maar dient in direct contact te staan met de doelgroep
- De organisatie dient haar activiteiten te ontplooiën in Overijssel

Tenslotte wordt in het laatste hoofdstuk de probleemstelling Hoe verliep de ketensamenwerking tussen betrokken organisaties in het veld van de inburgering en in hoeverre verandert die samenwerking na invoering van het nieuwe inburgeringsbeleid? beantwoord. Dit gebeurt door middel van de gegevens bij elkaar te pakken die zijn verzameld om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Aansluitend hierop worden aanbevelingen gedaan en een nabeschuiving gegeven.

2 Het nieuwe inburgeringsbeleid

2.1 Het nieuwe Nederlandse inburgeringsbeleid: de Wet Inburgering

Er is in hoofdstuk 1 al opgemerkt dat er per 1 januari 2007 wijzingen zullen plaatsvinden in het inburgeringsbeleid. De kern van de Wet Inburgering (WI) is om een meer verplichtend en resultaatgericht inburgeringsstelsel in te voeren dan het bestaande stelsel onder de huidige Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). In dit hoofdstuk wordt de Wet Inburgering in vogelvlucht beschreven. Met name de veranderingen die gepaard gaan met het nieuwe stelsel die van invloed zijn voor het centrale onderwerp van dit verslag, het ketenmanagement in het lokale veld rond inburgering, worden expliciet besproken. Het is belangrijk om de veronderstelling, die in de inleiding is gegeven, toe te lichten aan de hand van de kennis die beschikbaar is rond de Wet Inburgering.

De veronderstelling wordt nogmaals vermeld: *een verandering van de rol van de gemeente door een verandering van het stelsel leidt tot een verandering van de samenwerking tussen de betrokken organisaties*. Het is dus van belang dat die specifieke verandering(en) in het stelsel hier worden besproken die ertoe leiden dat de gemeenten hun regierol over het inburgeringsproces verliezen. Het is zeker niet de bedoeling om de Wet Inburgering tot in de details te bespreken.

Het ontstaan van de nieuwe Wet Inburgering

De Wet Inburgering is een gevolg van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II van 16 mei 2003. Hierin heeft het kabinet de richting aangegeven van de wijze waarop etnische minderheden in de Nederlandse samenleving moeten integreren. In het akkoord staat onder andere de volgende zin: "Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden en de normen naleven". Het integratieproces bestaat uit verschillende onderdelen; inburgering is de eerste stap op weg naar integratie. Om volwaardig te kunnen meedoen in de samenleving is beheersing van de Nederlandse taal het belangrijkste. Verder is het van belang dat men enige basiskennis heeft van de waarden en normen. De wet geldt zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers: alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland willen en mogen verblijven en enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders.

Het inburgeringsexamen

In het nieuwe stelsel zal pas aan de inburgeringsplicht zijn voldaan als de deelnemer het inburgeringsexamen heeft gehaald. Het inburgeringsexamen toetst de taalvaardigheid en de kennis van de Nederlandse samenleving. Het examen bestaat uit een praktijkdeel en een centraal deel. In het praktijkdeel wordt de functionele taalvaardigheid in alledaagse praktijksituaties getoetst. In het centrale deel worden mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden getoetst en de kennis van de Nederlandse samenleving. De inburgeraars kunnen kiezen uit twee domeinen waarop ze examen kunnen doen: “burgerschap en werk” of burgerschap en opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs”.

De vereisten van de taalvaardigheid voor nieuwkomers verschilt lichtelijk van de vereiste taalvaardigheid voor de oudkomers. Voor nieuwkomers is de taalvaardigheidsnorm van het inburgeringsexamen vastgesteld op het niveau A2. Dit geldt voor alle taalvaardigheden: spreken, luisteren, gespreksvaardigheden, lezen en schrijven. Het niveau A2 is minimaal noodzakelijk om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Men kan zich dan redelijk redden in de directe omgeving. De inburgeringsplichtige kan in korte zinnen iets zeggen over werk, achtergrond, familie en vrijetijdsbesteding. Zijn uitspraak is verstaanbaar, maar mogelijk wel met een duidelijk accent.

Voor oudkomers is de norm voor de mondelinge vaardigheid eveneens op niveau A2 bepaald, maar voor de schriftelijke vaardigheden wordt niveau A1 gevraagd. Verreweg de meeste communicatie vindt mondeling plaats. Een minimaal niveau van A2 is dan noodzakelijk. Omdat oudkomers vaak laag opgeleid of zelfs analfabeet zijn, worden minder hoge eisen aan de schriftelijke vaardigheden gesteld. Voor hen zou leren lezen en schrijven in het Nederlands een (te) grote inspanning zijn, terwijl zij ook het examen moeten kunnen halen.

Naast taalvaardigheden moet de inburgeringsplichtige ook kennis verwerven over de Nederlandse samenleving. Het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving zal voor iedere inburgeringsplichtige op hetzelfde niveau worden afgenomen. De kennis van de Nederlandse samenleving gaat over acht verschillende thema's, zoals werk en inkomen, gezondheid en gezondheidszorg, staatsinrichting en rechtstaat, onderwijs en opvoeding. Inburgeringsplichtigen moeten niet alleen kennis hebben van de Nederlandse samenleving, maar ook inzicht in voor hen relevante situaties. Binnen de domeinen worden situaties

beschreven die belangrijk zijn voor het volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving.

De inburgeringsplicht

De Wet Inburgering is bedoeld voor alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland willen verblijven. De inburgeringsplicht geldt zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers. Er zijn daarnaast ook groepen mensen die niet verplicht zijn om in te burgeren, bijvoorbeeld mensen die genaturaliseerd zijn tot Nederlander of mensen die tijdelijk in Nederland verblijven. Nieuwkomers zijn vreemdelingen, in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die duurzaam in Nederland mogen en willen verblijven en die na 1 januari 2007 naar Nederland zijn gekomen. De nieuwkomers die in het buitenland het basisexamen hebben gehaald (Wet Inburgering Buitenland) moeten binnen 3,5 jaar (voor asielgerechtigden geldt een termijn van 5 jaar) aan hun inburgeringsplicht hebben voldaan. Met oudkomers worden de vreemdelingen bedoeld die voor 1 januari 2007 al in Nederland woonden. Oudkomers die niet vallen onder de hierboven genoemde uitzonderingen zijn inburgeringsplichtig. Maar niet alle oudkomers kunnen vanwege financiële en organisatorische beperkingen tegelijkertijd aan hun inburgeringsplicht worden gehouden. Deze mensen worden binnen een periode van vier jaar door de gemeente uitgenodigd voor een intakegesprek. Daarin wordt bekeken of iemand inderdaad nog niet heeft voldaan aan zijn inburgeringsplicht. In dat geval geeft de gemeente een beschikking af en gaat vanaf dat moment voor die persoon de inburgeringsplicht in. De oudkomer krijgt vijf jaar de tijd om het examen te halen.

In het stelsel onder de WIN is men (de nieuwkomers) alleen verplicht om deel te nemen aan een inburgeringsprogramma. Het verschil met dit stelsel is dus dat het nieuwe stelsel veel meer resultaatgericht is van karakter. Hiermee gepaard gaande, wordt de term inburgeraar in het nieuwe stelsel vervangen door de term inburgeringsplichtige. Een ander belangrijke kenmerk van het nieuwe stelsel is dat het accent sterk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid, gekoppeld aan faciliteiten. Het einddoel moet zijn dat uiteindelijk het inburgeringsexamen wordt gehaald. De inburgeringsplichtige is hierbij zelf verantwoordelijk. Hoe de inburgeringsplichtige zich voorbereidt op het examen, moet hij helemaal zelf kunnen bepalen. Voor de faciliteiten zorgt de gemeente. Hier kan gedacht worden aan een leenmogelijkheid en een vergoeding bij het halen van het examen. Alle inburgeringsplichtigen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de inburgering: men kan bijvoorbeeld zelf een cursus inkopen. Om uiteenlopende, maatschappelijke redenen is er een uitzondering voor

bepaalde groepen inburgeringsplichtigen wat betreft het inkopen van inburgeringsvoorzieningen. De gemeente blijft deze inkopen voor de volgende groepen: asielmigranten (asielzoekers/vluchtelingen), oudkomers zonder inkomen uit arbeid of uitkering, bepaalde groepen bijstands- en uitkeringsgerechtigden en geestelijke bedienaren. De gemeente krijgt de financiële middelen en de bevoegdheid om zo'n aanbod te doen. Dit aanbod behelst een inburgeringsvoorziening dat voorbereidt op het inburgeringsexamen. Het geeft recht op het eenmaal deelnemen aan het inburgeringsexamen (gratis). De gemeenten moeten de voorziening inkopen op de vrije markt. Het cursusaanbod zal in het nieuwe stelsel worden vrijgegeven. Het realiseren van marktwerking voor de inkoop van inburgeringcursussen zal tot stand komen doordat zowel inburgeringsplichtigen als gemeenten inburgeringcursussen vrij kunnen inkopen op een markt van aanbieders. In het huidige stelsel zijn gemeenten verplicht inburgeringcursussen voor nieuwkomers (geldt niet voor oudkomers) in te kopen bij ROC's. In het nieuwe stelsel wordt deze gedwongen winkelnering opgeheven en kunnen gemeenten ook bij andere onderwijsinstellingen dan de ROC's de cursussen inkopen. Voorts zal in het nieuwe inburgeringstelsel de keuzevrijheid van de inburgeringsplichtige worden vergroot bij de inkoop van inburgeringcursussen en het realiseren van een goede prijs/ kwaliteit verhouding doordat door de marktwerking de prijzen van de cursussen zullen dalen. De inburgeringsplichtige bepaalt zelf bij wie en voor welke kosten een opleiding wordt gevolgd. Deze keuzevrijheid past ook binnen de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige die zelf bepaalt hoe en op welke wijze hij of zij zich voorbereidt op het inburgeringsexamen.

2.2 De regierol van de gemeente

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven heeft de gemeente nog wel een faciliterende rol. Daarnaast ondersteunt de gemeente de inburgeringsplichtigen bij hun voorbereidingen op hun examen, bijvoorbeeld door informatie en voorlichting te geven over gecertificeerde aanbieders van cursussen, financiële faciliteiten en over de gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Verder is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van de inburgeringsplicht. Gemeenten hebben ten aanzien van alle inburgeringsplichtigen, nieuwkomers en oudkomers, de bevoegdheid om vast te stellen of zij aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Instrumenten die gemeenten hiervoor kunnen gebruiken zijn onder andere een intake en een bestuurlijke boete. Om de gemeenten in Nederland te ondersteunen bij hun handhavende taak, bouwt de Informatie Beheer Groep (IBG) twee systemen: het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI) en het Informatiesysteem

Inburgering. De gemeente heeft dus zogenaamd een spilfunctie ten aanzien van de inburgering in het nieuwe stelsel, die bestaat uit de hiervoor beschreven gemeentelijke taken.

Voor dit onderzoek is het belangrijk om de regierol en met name het wegvallen ervan in de nieuwe situatie te belichten. In de oude situatie lag de regierol ten aanzien van de inburgering bij de gemeenten. Het zijn echter de inburgeringsplichtigen die moeten inburgeren en de regie over hun eigen inburgering hebben. In het nieuwe beleid komen alle regelingen die gemeenten in het verleden gerealiseerd hebben te vervallen. De inburgeringsplichtigen, met enkele uitzonderingen daargelaten (zie de bepaalde groepen die een aanbod voor een inburgeringsvoorziening krijgen), kunnen zelf bepalen hoe zij zich op het examen willen voorbereiden. Dit impliceert ook dat er marktwerking plaats zal vinden, omdat men nu vrij is in het kiezen van een traject en dus het kiezen van aanbieders. In de nieuwe situatie kunnen behalve het ROC, ook andere particuliere partijen inburgeringscursussen aanbieden. Marktwerking zal leiden, zo is de gedachte van de nationale overheid, tot meer keuzevrijheid, maatwerk en betere prijs/kwaliteitsverhouding. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dus dat de gemeente niet langer de regie heeft over het traject dat de inburgeringsplichtige gaat volgen. De regie en verantwoordelijkheid voor een succesvolle afronding van de inburgering liggen dus bij de inburgeringsplichtige zelf, maar de volgende vragen blijven echter onbeantwoord: hoe ziet de ketenstructuur eruit? Welke partij heeft in de keten de regie in handen? Is er überhaupt nog wel sprake van een keten? Met andere woorden, de ontwikkelingen in de wetgeving zullen een regievraagstuk, en waarschijnlijk ook een andere uitvoering van en samenwerking in het beleid veroorzaken. Om het vraagstuk te kunnen behandelen wordt in het volgende hoofdstuk een uiteenzetting gegeven met betrekking tot moderne inzichten over ketens, ketenvorming, ketenregie en veranderingen binnen ketens.

3 Het theoretische kader

3.1 Inleiding

De veranderingen in de inburgeringswetgeving worden in dit hoofdstuk onder de loep genomen en in het theoretisch perspectief van ketens gebracht. In het bijzonder verdienen twee beleidspunten in de Wet Inburgering de meeste aandacht voor dit onderzoek: het verdwijnen van de gemeentelijke regierol en de marktwerking voor de inkoop van inburgeringscursussen. Deze wetswijzigingen leiden ertoe, zo is de veronderstelling van het onderzoek, dat de uitvoering van de inburgering zal veranderen. Onder de Wet Inburgering Nieuwkomers viel er een organisatie rond inburgering waar te nemen. De verschillende betrokken organisaties (die verantwoordelijk zijn voor de verschillende schakels in de keten, zoals selectie, inburgeringsonderzoeken en inburgeringsprogramma's, eindtoetsen, evaluatie en nazorg) werkten op een adequate manier met elkaar samen, waarbij de gemeente de rol van ketenregisseur op zich nam. Onder de WIN was het bekend dat gemeenten een sturende en coördinerende rol vervulden. Zij stelden de beleidsdoelen vast en droegen zorg voor het uitvoeringsproces tussen de betrokken organisaties die allemaal hun eigen taken en verantwoordelijkheden hadden. Het Regionaal Opleidingscentrum (ROC) was bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het aanbieden van de onderwijsprogramma's, zowel het taalonderwijs als maatschappelijke oriëntatie en beroeporiëntatie. Daarnaast verzorgde het ROC een intakegesprek aan het begin van het inburgeringsprogramma, waarin het startniveau werd vastgesteld. Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) hield eveneens een intakegesprek met de inburgeraar in het kader van het inburgeringsonderzoek (hierbij werd het doelperspectief van de inburgeraar vastgesteld). Verder verstrekten het ROC en het CWI adviezen, net als het ROC, aan de gemeente betreffende het trajectplan en doorgeleiding. Andere ketenpartners waren bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, die als taken hadden dat zij verantwoordelijk waren voor de maatschappelijke begeleiding, begeleiding bij de inburgering en publieksvoorlichting. Met de intreding van de Wet Inburgering is er een einde gekomen aan de regiefunctie van de gemeenten. De vraag is dan ook of de keten onder de WIN nog levensvatbaar is en of de samenwerking op dezelfde manier gaat plaatsvinden als vóór de invoering van de Wet Inburgering. In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader uiteengezet over ketens en ketenmanagement en wordt de eerste onderzoeksvraag in het onderzoek beantwoord: *wat wordt er onder ketens en ketenmanagement verstaan en van welke factoren is (goed) ketenmanagement afhankelijk?*

3.2 Ketens en ketenvorming

Wanneer “integrale benadering over de grenzen van de organisatie wordt toegepast” spreekt men van ketenbenadering (Van Duivenboden, 2000, p.15). Organisaties zijn zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheden om hun doelen te realiseren en die doelen zijn de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid en dienstverlening verbeteren. De ketenbenadering heeft betrekking tot het managen van die wederzijdse afhankelijkheden. Binnen een keten zijn er schakels. De schakels zijn te zien als de afhankelijkheden van organisaties die hierboven aangegeven zijn. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk vanwege bepaalde taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen binnen de keten. Om het concreet te maken: bij de inburgering van nieuwkomers kan de gemeente bijvoorbeeld niet zonder de inbreng van het ROC, die de taalcursussen verzorgt. De aandacht van de ketenbenadering gaat uit naar de relaties van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen tussen meerdere afzonderlijke organisaties en het beheersbaar maken van die afhankelijkheden (het managen ervan).

De kracht en zwakte van het ketenconcept

Desondanks is het noodzakelijk erbij te vermelden dat de ketenbenadering in theoretisch opzicht nog niet is uitgekristalliseerd; de benadering is meer een concept van de afgelopen jaren als antwoord op de traditionele concepten van besluitvorming. Misschien is het beter om die reden te spreken van een ketenconcept dan van een ketenbenadering. Met die traditionele concepten worden hier de bureaucratische en hiërarchische modellen bedoeld (van onder andere Weber). In de publieke sector wordt nog geopereerd vanuit het piramidemodel, waar de overheid aan de top staat met daaronder de uitvoerende organisaties. De overheid coördineert en communiceert. Deze traditionele werkwijze kan verklaard worden met “de positie in de organisatie dat de overheid zich toeigent en het ontbreken van alternatieven voor sturing en organisatie” (Van der Aa, 2004, p.15). Het zijn juist die oude, top down-sturingsvormen die ervoor hebben gezorgd dat de tegenstellingen tussen onder andere de publieke sector en private sector er zijn. De traditionele ordenings- en sturingsprincipes voldoen daarom niet meer.

De oplossing voor de problemen en de context van de sturingsvraag zou wel eens kunnen liggen bij ketens, met de nadruk op “zou”. De reden hiervoor is dat er eigenlijk geen helder gesloten definitie te geven is van ketens. Er zijn namelijk veel omschrijvingen van dit concept: het wordt in veel verschillende betekenissen en situaties gebruikt. In de zorg wordt

het begrip keten gebruikt, maar ook bijvoorbeeld bij de justitie; denk maar aan de justitiële keten met onder andere de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Zo zijn er meer praktijkvoorbeelden te noemen waarin het begrip keten terugkomt. Juist omdat het ketenconcept abstract is van karakter is het breed toepasbaar; hierin ligt misschien wel de kracht van het ketenconcept. Tegelijkertijd is het concept ook snel nietszeggend, vanwege de metafoor (ketting) en zijn abstractie. De metafoor is snel nietszeggend. Bij welk gegeven situatie is er bijvoorbeeld sprake van een keten? Grijpink heeft bijvoorbeeld in zijn boek *Ketenmanagement, een andere aanpak van geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen organisaties* (1999) opgemerkt dat de keten een vrij abstract begrip is. Behalve organisaties kunnen ook individuen die zich bezig houden met het productieproces in welke vorm dan ook tot de keten kan worden gerekend. Hierop valt uit te maken dat een kenmerk van ketens is dat duidelijk hiërarchische relaties ontbreken. Het is moeilijk om de verschillende partijen te herkennen en erkennen. Een keten zou beschouwd moeten worden als een optiek om naar samenwerking binnen een (beleids)veld te kijken. Daarnaast is het van belang om te zorgen dat andere relatietypen en samenwerkingsbenaderingen ook aandacht krijgen. Ondanks de aangehaalde abstractie is bij het ketenconcept zeker wel de spreekwoordelijke rode draad te vinden. Eerder is al aangegeven wat Van Duivenboden e.a. onder een keten verstaan. Van der Aa en Konijn geven in hun boek "Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling" (2004) de volgende definitie: "een keten is een specifieke vorm van interorganisatorische samenwerking" (Van der Aa, 2004, Utrecht). Volgens hen "verbinden ketens de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een cliënt" (Van der Aa, 2004, p.17). Daarbij is het doel dat er een sluitende aanpak is van handelingen die cliënt nodig heeft. Indien de betrokken instanties hun activiteiten niet op elkaar afstemmen, leidt dit tot inefficiency en ineffectiviteit. De werkprocessen van de verschillende instanties in een traject kunnen gezien worden als deelprocessen of schakels in een keten. De cliënt moet die allemaal doorlopen, van begin tot eind. In beide omschrijvingen is te ontdekken dat in een keten samenwerking plaatsvindt tussen organisaties en hun handelingen (schakels met deelprocessen) die moet leiden tot een beter beleid en dienstverlening aan de burger. Een concretisering van betere dienstverlening aan de burger is dienstverlening toegespitst op vraagsturing en maatwerk. De kracht van het ketendenken bestaat vooral in het structureren van de functionele relaties in processen. Het ketenconcept brengt een zekere ordening aan in de posities van actoren in situaties waarin zij moeten samenwerken door het centraal stellen van hun onderlinge, functionele relaties. Daarnaast ligt misschien de kracht

van de ketenconcepten juist in die abstractie vanwege de brede toepasbaarheid zoals hierboven is vermeld.

Context van ketens: netwerken

Het denken over en werken aan netwerken en ketens is nog volop in ontwikkeling. In de praktijk worden deze twee sleutelbegrippen regelmatig door elkaar gebruikt. De algemene gedachte is dat een keten een vorm van een netwerk is. De netwerkbenadering wordt daarnaast ook gezien als een alternatief voor het ketenconcept. Voordat er wordt gekeken waar de aangrijpingspunten liggen voor de sturing van en in ketens, zal eerst een uiteenzetting gegeven worden van het verband tussen netwerken en ketens. Een belangrijke overeenkomst tussen het denken in ketens en netwerken is dat de beide samenwerkingsvormen het vermogen hebben om sturend en organiserend te werk te gaan op basis van communicatie en samenwerking (Van der Aa, 2004). Ze oriënteren zich extern, dat wil zeggen dat ze zich op andere partijen in de omgeving richten. De aandacht gaat uit naar de relaties tussen actoren; hoe zij onderling van elkaar afhankelijk zijn. Als er meer in de details getreden wordt valt het op dat met name ketens operationeel georiënteerd zijn, terwijl netwerken zich vooral richten op beleid. Volgens Van der Aa en Konijn hebben netwerken een meer vrijblijvend karakter. Gemaakte afspraken in een netwerk worden (mondeling) vastgelegd in een samenwerkingsconvenant, terwijl afspraken bij ketens het karakter hebben van leverancierscontracten. Men zou kunnen stellen dat ketens meer geordend zijn dan netwerken. Dit is ook zeer nodig, aangezien het bij ketens gaat om het onderlinge afstemmen van producten en/of diensten.

Een verschil van aandacht in relaties is ook waar te nemen. In een keten wordt de focus gelegd bij de functionele relaties tussen actoren (relaties tussen hun bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen in het proces). In een netwerk wordt er meer gekeken naar de sociale relaties, de concrete interactiepatronen, van de deelnemende partijen. (Van Duivenboden, 2000, p. 33). Een ander verschil zit hem in de dynamiek. Een keten is sequentieel (openvolgend) van aard en gericht in de tijd, dit in tegenstelling tot een netwerk.

De volgende basisstructuur (enkelvoudige keten met lijnstructuur) kan worden weergegeven van een keten:

Aanvraag--- à A---* à B---* à C--- à klaar*

A, B en C zijn de organisaties in de keten; zij vormen de schakels hierin. De pijlen geven aan in welke richting het werk stroomt. De sterretjes tussen elke schakel moeten de werkvoorraden aangeven; elk sterretje toont dat er werk van de vorige schakel te wachten staat op vervolgbewerkingen.

Geconcludeerd kan worden ten aanzien van de vergelijking tussen ketens en netwerken dat netwerken in algemene zin breder zijn, omdat er in een netwerkbenadering niet alleen wordt gekeken naar de functionele relaties tussen actoren. Ook worden belangengroepen of burgers meestal niet tot partijen in een keten gerekend, terwijl ketens wel in dienst staan van mensen. In een netwerk worden burgers wel opgenomen. Het ketenconcept is aan de andere kant zeer geschikt om relevante actoren in specifieke situaties te identificeren. Verder kan het ketenconcept enige structuur aanbrengen in de veelal complexe netwerken die er bestaan. Die structuur kan sequentiële ordening zijn. De link wordt al snel gelegd naar een netwerk. De algemene gedachte is dat een keten een vorm van een netwerk is. Er zijn inderdaad overeenkomsten aan te wijzen, maar de verschillen moeten niet over het hoofd worden gezien.

Ketenvorming

Partners in een keten zoeken vaak naar samenwerkingsconstructies om op die manier de transactiekosten en de coördinatiekosten te beperken. Deze beperking van de verschillende kosten staat in het kader van de ketenaanpak. Ketenganalyse en verbetering (ketenaanpak) zijn meestal de uitgangspunten voor een organisatieverbetering. Bij ketens spelen een interne en een externe keten een rol. Transactiekosten worden gemaakt in een zogenaamde externe keten. Een externe keten bestaat uit de organisatie zelf, andere betrokken organisaties en klanten. De relaties tussen functies, rollen en verantwoordelijkheden worden geregeld via transacties. Hieraan zijn transactiekosten verbonden. Coördinatiekosten horen weer bij de interne keten. Dit zijn de problemen die zich voordoen tussen verschillende functies en rollen binnen een organisatie. Het eigen management van de organisatie is verantwoordelijk voor het oplossen van die interne problemen.

Motieven en belemmeringen voor ketenvorming en het vormingsproces zelf

Waarom vormen organisaties gezamenlijk een keten? Eigenlijk is het antwoord op deze vraag erg voor de hand liggend: organisaties vormen ketens, omdat ze voordeel hebben van ketensamenwerking. In het bedrijfsleven worden vaak de argumenten aangehaald van concurrentievoordelen zoals grotere snelheid, betere kwaliteit en lagere kosten om aan ketenvorming te doen. Ook in de publieke sector wordt steeds meer gedacht aan het werken in ketens, zoals uit paragraaf 3.2 is gebleken. Ook hier is het besef ontstaan dat een partij deel uitmaakt van een groter geheel, het ketendoel, en dat men afhankelijk is van de partij die voorafgaand activiteiten heeft verricht en van de partij die nog activiteiten later in het proces moet verrichten. Er zijn een viertal motieven (impulsen of winstpunten) aan te stippen voor ketenvorming in de publieke sector:

- 1) omdat efficiency- en prestatievoordelen gerealiseerd kunnen worden
- 2) omdat ketens de mogelijkheid bieden om publieke en private activiteiten te verbinden in een samenhangend proces
- 3) omdat de samenleving haar doelen beter kan bereiken doordat organisaties worden gericht op een overstijgend, maatschappelijk ketendoel
- 4) omdat het respect voor de mensen die door ketens gaan centraal kan staan (Van der Aa, 2004, p.31)

Er zijn ook belemmeringen bij ketenvorming te noemen. Hierbij moet ten eerste gedacht worden aan verschillen in het denken tussen overheden en private organisaties. Waar ketenpartners vaak denken in termen van prestaties en eigen belang, denkt de overheid meer aan verantwoordelijkheden en rollen. Een tweede belemmering is dat er cultuurverschillen bestaan. Cultuurverschillen leiden weer tot communicatieproblemen, omdat elke verschillende partners allemaal hun eigen opvattingen en belangen hebben. Dit leidt automatisch tot verschillende visies bij (en binnen) ketenvorming. Verder moet naar ketenvorming en dus samenwerking gestreefd worden op basis van vrijwilligheid en vertrouwen. Het is belangrijk om te werken met partners die willen. Misschien is het beter om niet ten koste van alles samenwerking te zoeken met partners die toch niet willen. In plaats daarvan, zouden de al samenwerkende partners naar overige partners moeten zoeken die wel willen samenwerken; kortom er moet een breed draagvlak gecreëerd worden met betrekking tot de doelen, de opzet, de planning en wat al dan niet meer. Partijen zullen vanzelf geïnteresseerd raken wanneer samenwerking zijn vruchten heeft afgeworpen.

In de vorming en het voortbestaan van ketens spelen twee aspecten een belangrijke rol: vertrouwen en macht. Vertrouwen wordt opgebouwd door ervaringen die partners in een keten met elkaar hebben opdoen. Dat opbouwen gebeurt door het maken van contracten en het opstellen van formele regels en procedures. Deze handelingen worden organisatorische maatregelen genoemd. Vertrouwen dat is ontstaan nadat partners zijn toegetreden, doordat bijvoorbeeld afspraken zijn nagekomen of doordat men zich heeft geconformeerd aan de ketencultuur, wordt ook wel post-connection trust genoemd (Van Duivenboden, 2000, p.44). Pre-connection trust is te vertalen als “voorlopig vertrouwen”. Dit is het soort vertrouwen dat de partners van elkaar hebben, omdat men een goede reputatie heeft opgebouwd door werkzaamheden en gedrag in het verleden. De vertrouwenskwestie speelt juist bij ketensamenwerking een belangrijke rol, omdat ketenpartners vaak in meer dan een keten actief zijn. Deze kunnen hun kennis en vaardigheden gebruiken in een andere keten, terwijl de toepasbaarheid van die kennis en vaardigheden misschien niet in een andere keten en dus omgeving niet gerechtvaardigd is.

Een tweede belangrijk element in de vorming en voortbestaan van ketens is macht. Niet elke partner heeft evenveel macht in de keten als de andere. Die machtspositie kan van een aantal factoren afhangen: omvang van de organisatie, positie in de keten, wet- en regelgeving. Macht is te vertalen als “het afdwingen van bepaald gedrag van andere partners in de keten” (Van Duivenboden, 2000, p.45). Het afdwingen van ketensamenwerking vraagt om een (re)organisatie of (her)ontwerp, gericht op de beïnvloeding van deze factoren; een zekere structurering van machtsverhoudingen is welkom om de noodzakelijke helderheid en stabiliteit voor de vorming van ketens te bewerkstelligen.

Het vormingsproces van ketens bestaat uit vier fasen en kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Exploratie van de populatie van organisaties **à** selectie van potentiële partners **à** connectie van uitgekozen partners **à** leren en verbeteren van de samenwerking.

Hoewel uit het schema niet is op te maken, is het zo dat er in de praktijk vaak terugkoppeling plaatsvindt tussen de verschillende fasen. Het leren van ervaringen in de keten kan er bijvoorbeeld toe leiden dat partners in de keten op zoek willen gaan naar nieuwe partners om mee samen te werken of dat contracten tussen partners tussentijds worden aangepast.

In de fase van exploratie van de populatie van organisaties wordt bepaald welke partijen van betekenis kunnen zijn in een keten. De organisaties moeten een zinvolle rol vervullen en over de juiste competenties beschikken om in achtereenvolgende stadia van het voortbrengingsproces te kunnen deelnemen. Soms is het lastig om de relevante organisaties in beeld te krijgen, omdat in de loop van de tijd organisaties kunnen verdwijnen of juist bijkomen. In de volgende fase worden de in aanmerking komende organisaties voor de keten geselecteerd. De toekomstige partners gaan in dit stadium met elkaar communiceren, zodat iedereen weet wat men van elkaar mag en kan verwachten. Een lastig punt hierbij is dat er wel partijen moeten opstaan die het initiatief nemen tot de ketenvorming. In de volgende fase, de fase van connectie van gekozen partners, worden de relaties tussen de partners geregeld. Het is van belang dat de relaties tussen partners adequaat worden geregeld, zodat vertrouwen wordt opgebouwd om daarmee de kans op succes van een keten te vergroten. Partners zullen bindende afspraken met elkaar moeten maken over samenwerking. Hierbij valt te denken aan prijsafspraken, contracten en overeenkomsten, autoriteit, formele regels en procedures. In de laatste fase staat het leren en verbeteren van de samenwerking in de keten centraal. De keten is tot stand gekomen in de drie voorgaande fasen (partijen hebben zich verbonden aan een stelsel van afspraken en aan het bereiken van ketendoelen) en in deze vierde en laatste fase komt de vraag naar de verbetering van de ketenprestaties aan de orde. Partners leren door praktijkervaringen hun ketenprestaties te verbeteren. Op basis van evaluatie van de prestaties wordt besloten of de samenwerking op dezelfde manier moet worden voortgezet of dat er wijzingen moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld door naar nieuwe partners in de keten te zoeken. Het is daarom van belang om constant terug te koppelen naar eerdere fasen ten einde de verbindingen tussen schakels en dus de ketenprestaties te verbeteren. De vorming van ketens is om deze reden een essentieel onderwerp bij ketensamenwerking.

3.3 Ketenregie

Er is al het een en ander gezegd over ketens en het inburgeringsbeleid, maar het onderwerp waar nog niet diep is op ingegaan is de regiefunctie binnen een keten. Ketens zijn op zichzelf interessant, maar de regie in en ontwikkeling van een keten zijn voor dit onderzoek nog veel interessanter.

De partij die de regierol vervult of op zich wil nemen is vaak, zo niet altijd, gericht op het op gang brengen van veranderingen vanuit een bepaald perspectief; in het geval van het thema inburgering is dit het perspectief van de inburgeraar. Het doel van een netwerkorganisatie is,

door middel van het bij elkaar brengen van betrokken partijen, kennis en ervaring vanuit de organisaties bij elkaar te brengen ter verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. De regierol is te zien als een voortrekkersrol, waarbij impulsen worden gegeven aan ketenontwikkeling. De ketenpartner die de regie voert wordt ook wel de ketenregisseur genoemd. Met betrekking tot het begrip ketenregisseur kunnen de volgende vragen worden gesteld: is er in een keten altijd maar een enkele ketenregisseur of zijn er meer regisseurs aan te wijzen? Wat zijn de taken van een ketenregisseur? En hoe zit het met burgers als ketenregisseurs? Op deze vragen wordt in deze paragraaf antwoord gegeven.

De gemeenten kregen van het rijk de ruimte om inburgering zelf ter hand te nemen; tenslotte gebeurt alles in de lokale situatie. De gemeenten moesten met een eigen visie en een eigen plan van aanpak komen. Hiermee kregen de gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid in de schoot geworpen. De lokale overheid streefde naar vaste en afrekenbare operationele afspraken tussen partners die waarde produceren in de keten. Hierbij werd de gemeente onder de WIN aangeduid als ketenregisseur omdat zij de verantwoordelijkheid had (die heeft zij gekregen van de rijksoverheid, dus op basis van een opdrachtformulering) om tot een goed functionerende keten te komen.

Wanneer er wordt gesproken over ketenregie, wordt er al snel gedacht dat er maar een enkele regisseur de keten (aan)stuurt. Dit hoeft niet altijd zo te zijn, te meer omdat er in een keten geen behoefte bestaat dat de regisseur een soort van leider is. Geen enkele partij, dus ook niet de regisseur, staat boven alle andere partijen. Een keten is niet een samenhang die bestaat uit hiërarchische verbindingen. In de situatie onder de WIN was er wel één enkele regisseur aan te wijzen, namelijk de gemeente. De gemeente was het centrale punt voor sturing en coördinatie. De gemeente was de initiator; zij verschaftte de betrokken partners inzicht en overzicht met betrekking tot de keten en was voortdurend op zoek naar verbetering van de samenwerking tussen de betrokken partners (inclusief de gemeente zelf). In dit systeem maakte de gemeente afspraken over wie wat deed en op welk moment.

Bij ketenregie gaat het om "het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners, het vormgeven aan netwerken en samenwerking, het maken van afspraken en het delen van kennis en ervaringen" (Van der Aa, 2004, p.93). Het doel van deze onderdelen van ketenregie is dat alle ketenpartners samenhangend gedrag gaan vertonen. Dit gebeurt door middel van communicatie in netwerken. Er liggen een aantal factoren ten grondslag aan hoe ketenregie wordt vormgegeven of waar de regierol komt te liggen: de omvang van de doelgroep, de mate

van verantwoordelijkheid, de verhoudingen tussen (potentiële) ketenpartners en de financiering. Vooral de tweede en vierde factor verdienen even de aandacht. In de Wet Inburgering verschuift de verantwoordelijkheid voor de inburgering van de overheid naar de inburgeraar. De inburgeraar is zelf ketenregisseur, omdat hij in de gelegenheid wordt gesteld om zelf keuzes te maken en richting te geven; hij kan kiezen welke cursus hij volgt als mogelijke voorbereiding op het inburgeringsexamen. De vierde factor kan mede bepalen welke partij de regie over de keten heeft. Ten tijde van de WIN kocht de gemeente inburgeringsvoorzieningen in voor de inburgeraars. In het nieuwe stelsel gaat dit voor een deel niet meer op: gemeenten blijven deze voorzieningen alleen inkopen voor de bijzondere groepen inburgeringsplichtigen (asielmigranten, personen zonder inkomen, bepaalde uitkeringsgerechtigden en geestelijke bedienaren. In alle andere gevallen zal de inburgeraar zelf een financiële investering moeten doen. De gedachte hierachter is dat deze zich echter terugverdienen door een toekomstige, actieve deelname aan de maatschappij. Betekent dit dan dat de gemeente deze grote groep inburgeraars financieel niet ondersteunt? Nee, inburgeringsplichtigen kunnen in bepaalde omstandigheden een beroep doen op twee financiële regelingen. Deze zijn leningsfaciliteiten en vergoedingsregelingen om hen te helpen de inburgeringscursus te bekostigen.

Waar is een ketenregisseur mee bezig?

De ketenregisseur heeft de verantwoordelijkheid om de keten goed te laten functioneren. Daarvoor moet hij zorgen dat de verschillende activiteiten in de keten op elkaar afgestemd worden. Afstemming van activiteiten op elkaar impliceert dat de partners onderling afhankelijk zijn van elkaar. De ketenontwikkeling begint met een analyse van wederzijdse afhankelijkheid door de ketenregisseur. De materiële basis voor de keten is de regie van de onderlinge afhankelijkheden tussen partners. Partners moeten het besef hebben dat ze afhankelijk van elkaar zijn en wanneer het ketendenken onderdeel wordt van hun eigen denken, wordt een goede basis gelegd voor de samenwerking. Daarnaast is wederzijds vertrouwen tussen partners heel belangrijk voor een goede samenwerking. Het ontbreken van een vertrouwensbasis is erg schadelijk voor de samenwerking, omdat partners dan niets aan elkaar durven over te laten. Een gevolg hiervan is dat taken bijvoorbeeld meerdere keren worden gedaan. De ketenregisseur besteedt om deze reden veel aandacht aan het proces van opbouwen van vertrouwen tussen partners. Het werken aan een procesbeschrijving en het gezamenlijk bepalen van ketendoelen kunnen een belangrijk instrument zijn om het vertrouwen tussen partners te laten groeien, omdat bijvoorbeeld in de procesbeschrijving de

bijdrage van elke partner uiteen wordt gezet. Op die manier herkent en erkent men de posities en rollen van andere partners. De partners moeten de ruimte (tijd en geld) krijgen om elkaar en elkaars werkzaamheden te leren kennen. Kennismaking en communicatie vormen basisvoorwaarden voor het vestigen van vertrouwen.

Logischerwijs kan een keten niet functioneren zonder het maken van afspraken. De ketenregisseur is betrokken bij het maken van afspraken. De afspraken maken het mogelijk om de gezamenlijke intenties en doelstellingen in de praktijk te realiseren. Bij ketenafspraken is het van belang dat alle activiteiten die een waarde toevoegen in de keten (het primaire proces) in kaart worden gebracht. Het is hierbij belangrijk dat de partners kennis hebben van hoe de keten precies in zijn werk gaat. Dit wordt ook wel de procesbeschrijving genoemd. Als dit gebeurd is, moeten er afspraken gemaakt worden tussen de partners. Die afspraken kunnen bijvoorbeeld gaan over (tussen)resultaten en informatiestromen. Van der Aa en Konijn onderscheiden drie niveaus van ketenafspraken in de vormen van samenwerkingsconvenanten, leverancierscontracten en werkafspraken. In een samenwerkingsconvenant worden bindende afspraken met betrekking tot de uitgangspunten voor samenwerking vastgelegd. Die uitgangspunten zijn bijvoorbeeld een gezamenlijk beeld van de ketendoelstellingen en de wijze waarop de keten wordt aangestuurd. Een samenwerkingsconvenant legt de basis voor andere afspraken, zoals we die hieronder zien. Bij leverancierscontracten gaat het om afspraken tussen partners over de producten en diensten die worden afgenomen. Verder worden er afspraken gemaakt wat betreft communicatie en informatie-uitwisseling. Dit zijn de werkafspraken. De verschillen tussen deze vormen van afspraken zitten hem ook in de looptijd. Een samenwerkingsconvenant heeft betrekking op de lange termijn, terwijl leverancierscontracten en werkafspraken van korte duur zijn. Deze vormen van samenwerkingsafspraken kunnen gezien worden als afstemmingsafspraken. De voordelen van deze afspraken zijn dat de dienstverlening verbeterd wordt en dat de taken van elke partner verlicht worden. Daarnaast zorgen afspraken ervoor dat alle betrokken partners samenhangend verdrag gaan vertonen. Zekerheid en vertrouwen zijn belangrijke bouwstenen van een keten en leiden tot samenhang en nauwere samenwerking tussen de partners.

3.4 Factoren die ketensamenwerking bevorderen en belemmeren

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de factoren die volgens de literatuur over ketens en ketenmanagement ten grondslag liggen een succesvolle ketensamenwerking. Daarnaast

worden de belangrijkste knelpunten genoemd. In de voorgaande paragrafen werd toegelicht op welke velden een keten zich moet ontwikkelen wil deze duurzaam zijn. Ze worden nog eens kort samengevat: partijen moeten een ketendenken ontwikkelen, dat wil zeggen dat bij alle ketenpartners het besef moet zijn dat ze onderdeel uitmaken van een groter geheel, de keten (de domeingrenzen van de eigen organisatie moeten doorbroken worden): zij moeten een gedeeld cliëntbeeld en een gezamenlijke ambitie en visie hebben. Ten tweede moeten er eenduidige afspraken worden gemaakt met betrekking tot de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van de afzonderlijke organisaties die gezamenlijk de keten vormen. Hierbij is een procesbeschrijving zeer belangrijk, deze verbindt de werkprocessen en bijdragen van alle partners. De procesbeschrijving en het gezamenlijk bepalen van de ketendoelen kan een belangrijk instrument zijn voor het analyseren en verankeren van de materiele basis voor samenwerking. Verder is het van belang om de bijdragen van partners afzonderlijk en de ontwikkeling van de keten in zijn geheel te evalueren en te herzien. Tenslotte is het essentieel dat de verantwoordelijken voor de uitvoering van een traject, bijvoorbeeld de trajectbegeleiders, de ruimte krijgen voor het nemen van beslissingen voor bepaalde cliënten. In het geval bij de inburgering: de inburgeraar moet in zijn eigen situatie en op basis van zijn eigen behoeften aangesproken en geholpen worden. Door het accent van de Wet Inburgering op de eigen verantwoordelijkheid (niet iedereen kan evenveel verantwoordelijkheid dragen en niet iedereen heeft evenveel financiële middelen voor de bekostiging van zijn inburgering) kan de rol van de trajectbegeleider nog belangrijker worden dan die al is.

3.5 Veranderingen binnen ketens

Een verandering van het (inburgerings)beleid gaat (waarschijnlijk) gepaard met een verandering in de samenwerking en dus een verandering in het ketenmanagement. In deze paragraaf vindt een verkenning plaats van factoren die van belang zijn bij het doorvoeren van veranderingen in ketens in de publieke sector. Welke factoren zorgen voor succesvolle veranderingen in ketens? Het analysekader wordt hierbij gevormd door een zogenoemde veranderformule.

Relatie met veranderingsmanagement

Hieronder wordt een perspectief gegeven over veranderkundige aspecten van uitvoeringsketens. Hierin wordt aangegeven welke factoren van belang zijn bij het doorvoeren van veranderingen in ketens.

Informatie- en communicatietechnologie kunnen helpen om drie doelstellingen in de modernisering van ketens te bereiken (Van Duivenboden, 2000, p.237). Allereerst zou technologie de efficiëntie van het uitvoeringsproces kunnen verbeteren, omdat er op deze manier kosten worden gespaard en verder komt informatie sneller dan voorheen aan bij de verschillende partijen. De tweede doelstelling is de verhoging van klantvriendelijkheid. Aanvragen van inburgeringstrajecten door inburgeringsgerechtigden kunnen makkelijker en sneller door de uitvoerende instanties behandeld worden. Tenslotte wordt de beleidsinformatie verbeterd. De uitvoering en het verloop van het proces zijn misschien niet zo helder voor de organisaties, doordat de informatie (deels) in de keten verloren gaat. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om relevante beleidsinformatie op een bepaalde plaats te verzamelen, bijvoorbeeld door het koppelen van gegevens. Beleidsinformatie moet niet alleen bij de overheid worden verbeterd, maar ook bij alle andere betrokken organisaties. Een gevolg van deze modernisering kan zijn dat de nationale overheid (Ministerie van Vreemdelingenzaken en integratie) een nog belangrijkere rol zal spelen in het gehele proces dan voorheen. De gemeenten en andere betrokken organisaties hebben hier te maken met een veranderde taakverdeling en hun taken zouden hierdoor (nog) beperkter kunnen zijn, zoals dat in de Wet Inburgering naar voren is gekomen.

Er zijn dus verschillende problemen aan te wijzen. Ten eerste zijn er de hoge kosten, daarnaast de gebrekkige informatievoorziening en als laatste de klantvriendelijkheid. De aspecten die veranderd moeten worden is de wijze waarop informatie stroomt door de keten en de wijze van het leggen van contact met de burger. De zogenoemde veranderformule biedt een uitweg. De formule bestaat uit een aantal factoren, kortweg aangeduid met respectievelijk D, V, F en R: een gedeelde noodzaak tot veranderen (Dissatisfaction), een gemeenschappelijk gedragen beeld over de toekomst (Vision), een overeenstemming over de eerste stappen (First Steps) (Van Duivenboden, 2000, p.239). Deze drie factoren samen moeten leiden tot een zo gering mogelijke weerstand tegen de verandering (Resistance) en dus tot een succesvolle verandering. De formule luidt:

$$D \times V \times F > R.$$

Dissatisfaction kan voortkomen uit een strategic gap of een strategic stretch (Van Duivenboden, 2000, p.239). Als men een verandering wil doorvoeren in een keten kan men

dat doen, omdat het toekomstbeeld rooskleurig is. Dit is het geval bij een strategic gap. Van een strategic stretch wordt gesproken als men wil veranderen, omdat men de huidige situatie wil verbeteren. Bij *Vision* gaat het om een gemeenschappelijk beeld over de toekomst, waar de verandering toe moet leiden. Dit beeld kan, afhankelijk van de situatie, heel gedetailleerd zijn. Naast de eerder genoemde voorwaarden, spelen de eerste stappen op het veranderingspad een belangrijke rol, die worden aangeduid met *First Steps*. Er bestaan drie strategieën om de verandering op gang te laten brengen: via inhoudelijk rationele argumenten (rationele strategie), via een leerstrategie of via een machtsstrategie. Welke strategie of combinatie van strategieën wordt gekozen, hangt af van de situatie waarin men zich bevindt. Het doorvoeren van veranderingen kan leiden tot weerstand (*Resistance*) en de weerstand zal alleen maar groter zijn binnen een keten waar men rekening moet houden met meerdere organisaties met verschillende belangen. Om de weerstand zo beperkt mogelijk te maken, is het belangrijk dat men binnen de keten de bereidheid tot veranderen zo groot mogelijk maakt. Hiervoor zijn een tal van factoren denkbaar, zoals het instellen van een gewenningsperiode of het creëren van een goede technische voorbereiding.

Tussen de factoren noodzaak, visie en eerste stappen moet samenhang bestaan. Een zogenoemd veranderprogramma biedt hiervoor uitkomst. Een dergelijk raamwerk is zinvol om de veranderingen te regisseren en te programmeren. Van Amelsfoort (1996) onderscheidt een aantal ideaaltypische raamwerken, waaronder de expertbenadering (experts ontwerpen systemen of organisatiestructuren) en de bottom-upbenadering (op alle afdelingen ontwikkelen medewerkers een bepaalde werkwijze). De raamwerken geven een beeld van de verschillende mogelijkheden voor de opbouw van veranderprogramma's. In sommige situaties is het denkbaar om een combinatie van de ideaaltypen te smeden. Alle ideaaltypen zijn gebaseerd op het ontwerpen en ontwikkelen van organisatiestructuren als oplossingen voor organisatorische belemmeringen voor veranderingen en afspraken worden vastgelegd in convenanten. Hiermee wordt brede overeenstemming overeengekomen. Elk ideaaltype legt zijn accent bij het ontwerpen van de organisatiestructuren op een van de volgende aspecten: taakverdelingen, werkwijzen, programma's, fasen en invoeringsservaringen.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is relevante literatuur behandeld op het gebied van ketens. Allereerst is het begrip ketens gedefinieerd en is uitgelegd welke motieven er voor ketenvorming zijn.

Vervolgens is er een uiteenzetting gegeven over ketenregie en de taken van de ketenregisseur.

Dit is gedaan met het oog op het begrijpen van de aansturing en coördinatie van de inburgeringsketen die in het volgende hoofdstuk wordt behandeld en op de ontwikkeling waarbij de gemeenten hun regiefunctie verliezen in het nieuwe stelsel. Voorts is ook een veranderformule voor ketens losgelaten: er zijn een aantal factoren aangeduid die samen moeten leiden tot een zo gering mogelijke weerstand tegen een verandering in een keten. Het antwoord op de onderzoeksvraag *wat wordt er onder ketens en ketenmanagement verstaan en van welke factoren is (goed) ketenmanagement afhankelijk?* is als volgt: een keten is een groep van zelfstandige organisaties die samenwerken om een bepaald maatschappelijk product of dienst te vervaardigen. Elke organisatie heeft een eigen taak en daarmee een aandeel heeft in het totale (productie)proces. Ketenmanagement is de integrale besturing van de schakels in een keten van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een verzameling afzonderlijke organisaties.

De veronderstelling van dit onderzoek is dat er (grote) wijzigingen ontstaan in de inburgeringsketen als gevolg van veranderingen in de regelgeving. In hoofdstuk 4 en 5 wordt aan de hand van de afgenomen interviews met betrokkenen getoetst of deze veronderstelling juist is. Voorts zal worden gekeken of de concepten uit de theorie over ketensamenwerking terug te zien zijn in de empirische onderzoeksresultaten, vergaard door de interviews. De concepten uit het theoretische kader die in de hoofdstukken 4 en 5 (hier wordt het praktijkonderzoek beschreven) geanalyseerd worden zijn: ketenvorming (macht en vertrouwen), ketenregie (ketenregisseur), factoren die ketensamenwerking bevorderen en belemmeren en veranderingen binnen ketens (de veranderformule). Deze concepten zijn geselecteerd met de bedoeling om adequate antwoorden te geven op de gestelde onderzoeksvragen.

De in deze scriptie gebruikte literatuur geeft vanuit verschillende invalshoeken een beeld van ketens. De gehouden interviews verschaffen speciek inzicht in de inburgeringsketen. Leidraad voor de analyse zijn de onderzoeksvragen. De interviews en de analyse vormen de inhoud van de hoofdstukken 4 en 5. Er is gekozen voor het houden van interviews met gemeentelijke beleidsmedewerkers, taaldocenten, maatschappelijke medewerkers en reïntegratiecoaches die bekend zijn met de inburgeringsketen. Zij vertellen ieder vanuit hun eigen invalshoek hoe zij aankijken tegen de sturing en samenwerking in de inburgeringsketen; zij spreken allen vanuit praktijkervaringen. Hierop volgt de analyse. In dit deel van het onderzoek worden de onderzoeksvragen tegen het licht gehouden met de literatuur en resultaten uit de interviews.

Samenwerking in de inburgeringsketen

Het gevolg hiervan is dat het een samenhangend beeld oplevert waarmee antwoorden kunnen worden gegeven op de onderzoeksvragen. De vanuit de literatuur aangedragen concepten zoals ketenvorming, ketenregie, factoren bij ketensamenwerking en ketenveranderingen worden herkend door de geïnterviewde partijen.

Voor deze scriptie is een explorerend onderzoek gedaan waarbij gebruik is gemaakt van literatuuronderzoek en interviews. Op deze manier kan goed inzicht verkregen worden vanuit de theorie en praktijk in de regie en samenwerking in inburgeringsketen, zowel in de oude als in de nieuwe situatie. Het onderzoeksdoel van deze scriptie is dus gericht op het vergaren van meer kennis en inzichten zodat ketens in het publieke domein hier hun voordeel mee kunnen doen.

4 Inburgeringsketen Hengelo

In dit hoofdstuk worden de resultaten aangeboden van een aantal interviews, welke gehouden zijn met relevante personen die werkzaam zijn bij organisaties die betrokken zijn bij de inburgering in de gemeente Hengelo. Deze personen kunnen vanuit hun specifieke functie iets zeggen over de sturing en samenwerking in de inburgeringsketen. De personen acteren zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. Er is gekozen voor bestuurlijk niveau, aangezien hier de basis ligt voor de samenwerking in de vorm van afspraken en overleg en er is gekozen voor uitvoerend niveau, omdat het interessant is om kennis te nemen hoe de samenwerking in de praktijk verloopt. In de eerste paragraaf wordt de Hengelose keten beschreven.

Achtereenvolgens wordt uitgelegd hoe de samenwerking in de praktijk in zijn werk gaat, wat de verschillende werkprocessen zijn van de afzonderlijke ketenorganisaties en waar die organisaties zich bevinden in de keten. In paragrafen 4.2 en 4.3 komen de visies van de ketenpartners die zij ten aanzien van de samenwerking hebben aan de orde, als mede de factoren die volgens de organisaties hebben bijgedragen aan het verloop van de samenwerking. Tenslotte wordt vooruit gekeken naar de vermoedelijke gevolgen van de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel voor de samenwerking in de keten en wordt er een conclusie van dit hoofdstuk gegeven.

Het praktijkonderzoek is in deze scriptie opgezet aan de hand van interviews met ketenpartners in de gemeenten Hengelo en Enschede. Deze interviews geven inzicht in de verschillende beelden die partijen kunnen hebben ten aanzien het functioneren van de samenwerking in de inburgeringsketen. De tweede, derde en de vierde onderzoeksvraag worden in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk beantwoord waar de analyse wordt gegeven van de keten in de gemeente Enschede. In de conclusies van deze twee hoofdstukken worden de antwoorden van deze onderzoeksvragen in een samenvatting beknopt weergegeven.

4.1 Inburgeringsketen Hengelo onder de WIN

Allereerst wordt ingegaan op de wijze waarop de samenwerking in de praktijk verliep onder de Wet Inburgering Nieuwkomers, de WIN. De keten wordt van begin tot eind uitvoerig in kaart gebracht. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende werkprocessen van de afzonderlijke ketenpartners. Verder komen de wederzijdse afhankelijkheid en de plaats van de

partners in de keten aan de orde. Aan het einde van deze deelparagraaf komt de gehele keten door middel van een schematische weergave aan het licht, zodat men in een oogopslag kan zien hoe de keten is opgebouwd uit de verschillende schakels. In deze en de volgende paragraaf wordt de onderzoeksvraag *hoe verliep de samenwerking tussen de ketenpartners onder de Wet Inburgering Nieuwkomers in de praktijk?* behandeld.

Samenwerking op uitvoerend niveau, werkprocessen en plaats in de keten

In de keten van de inburgering zijn er hoofdzakelijk zes partijen waar te nemen. De rollen, taken en bevoegdheden van elke partij zijn hierboven beschreven. Samen zijn zij een samenwerkingsverband aangegaan. Hoewel er meerdere partijen aan de keten deelnemen, is het niet zo dat elke ketenpartij evenveel contact heeft en samenwerkt met de ene partij als met de andere. Kortom, er zitten verschillen in de mate van samenwerking. Uit de interviews is duidelijk geworden dat bepaalde organisaties nog nooit te maken hebben gehad met bepaalde andere organisaties die desondanks wel betrokken zijn in de inburgering. Hieronder volgt een uiteenzetting van alle ketenpartners en hun onderlinge relaties met elkaar. De ketenpartners hebben tijdens de interviews ook aangegeven wat hun plaats in de keten is in termen van tijdsvolgorde en handelingen: men heeft gezegd welke schakel hun organisatie in de inburgeringsketen vormt. Hieronder worden kort de verschillende samenwerkingsverbanden en de schakels in de keten onder de loep genomen.

De gemeente Hengelo

De gemeente Hengelo heeft benadrukt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de regelingen voor de nieuwkomers en de oudkomers. Dit was naar aanleiding van de vraag welke schakel (deelproces) haar organisatie vormt in de keten en hoe de wederzijdse afhankelijkheid met de andere organisaties in de praktijk is. In de keten onder de Wet Inburgering Nieuwkomers was de gemeente veel meer een gelijkwaardige partij naast de andere partijen. Hoewel de gemeente Hengelo haar bevoegdheid aan Scala heeft gemandateerd om de trajectbegeleiding te verzorgen, inburgeringsonderzoeken te doen en beschikkingen af te geven, blijft zij de regie houden over het inburgeringsproces in zijn geheel. De gemeente Hengelo treedt als het ware in tweehoedanigheden op bij de inburgering. Aan de ene kant is de gemeente zit de gemeente daadwerkelijk midden in proces via de afdeling Burgerzaken. Binnen de gemeente heeft de afdeling Burgerzaken de rol om burgers erop te wijzen dat ze inburgeringsplichtig zijn en deze afdeling werkt in de praktijk nauw samen met Carint en het ROC. Aan de andere kant is de gemeente meer het bestuursorgaan

die wettelijk de regie en de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft over de inburgering, maar die feitelijk op de achtergrond staat: in de praktijk neemt Scala de regie van de trajecten op zich. Scala wordt door de andere partijen ook wel gezien als een onderdeel van de gemeente Hengelo.

Scala Welzijnswerk (Bureau Inburgering)

Als een persoon 16 jaar of ouder is en als hij voor het eerst in Nederland komt wonen (permanente vestiging) bijvoorbeeld als gezinsvormer of als vluchteling, is hij nieuwkomer valt hij onder de Wet Inburgering Nieuwkomers. De nieuwkomer is dan wettelijk verplicht binnen zes weken na vestiging in de gemeente zich te melden voor een inburgeringsonderzoek (een intakegesprek met inburgeraars om onder andere hun situatie in Nederland evenals hun situatie in het land van herkomst te bespreken) bij Bureau Inburgering, wat onderdeel is van Scala. Aanmelding kan alleen als de nieuwkomer een voorlopige verblijfsdocument heeft ontvangen. Als uit het onderzoek blijkt dat een inburgeringsprogramma nodig is wordt de nieuwkomer verplicht hieraan deel te nemen. Gedurende het hele programma krijgt de nieuwkomer trajectbegeleiding van een trajectbegeleider van Bureau Inburgering. Scala verwijst de inburgeraars door naar Carint (of Mediant of Bureau Thuiszorg Nieuwkomers) voor de maatschappelijke begeleiding en naar het ROC voor het taalonderwijs. Scala/Bureau Inburgering is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de inburgeringstrajecten en de samenwerking tussen de betrokken partijen. Dit betekent dat partijen als Carint en het ROC hun bevindingen en werkzaamheden rapporteren aan Scala. Het CWI komt in beeld wanneer inburgeraars in het bezit zijn van diploma's, behaald in het land van herkomst. De diploma's kunnen dan opgewaardeerd worden naar Nederlandse standaarden.

Carint (Bureau Integratie Nieuwkomers)

Van Scala gaat de inburgeraar dus naar Carint, het ROC en het CWI. Deze drie partijen zitten samen in dezelfde fase in de keten van de inburgering. Hiermee wordt bedoeld dat de inburgeraar tegelijkertijd in het traject van Scala naar de bovengenoemde organisaties wordt gestuurd. De drie partijen maken verslagen om Scala op de hoogte te houden van de situatie, vorderingen en eventuele problemen in de trajecten waar de partijen met de inburgeraars tegen aan lopen. De partijen onderling rapporteren echter niet aan elkaar. Zo is er bijvoorbeeld geen rapportage aan de kant van het ROC terug aan Carint. Toch is er wel degelijk samenwerking tussen Carint en het ROC. Het ROC neemt bijvoorbeeld contact op

met Carint wanneer het ROC constateert dat iemand lessen verzuimt door een bepaalde problematiek. Op die manier kan Carint contact opnemen met die mensen om te kijken wat er precies aan de hand is. Een ander voorbeeld van samenwerking tussen Carint en het ROC is dat het ROC lessen geeft in maatschappijoriëntatie van dertien weken. In deze cyclus van dertien weken biedt Carint de inburgeraar vier keer een praktijksituatie aan. Bij een dergelijke praktijksituatie moet er gedacht worden aan ziekenhuis- en gemeentehuisbezoeken. Hier valt dus een duidelijke taakverdeling waar te nemen tussen Carint en het ROC. Waar het ROC de inburgeraars de theoretische kennis van de Nederlandse taal en samenleving bijbrengt, houdt Carint zich meer bezig met de praktijkkant van de inburgering.

Het ROC van Twente

Het ROC is zoals eerder geconstateerd de andere, bij de inburgering betrokken partij die na Scala aan de orde komt in het inburgeringsproces. Wanneer er vastgesteld kan worden dat de gemeente Hengelo de eerste schakel in de keten is en Scala Welzijnswerk de tweede schakel, dan kan er gezegd worden dat het ROC samen met Carint en het CWI, de derde partij is die verantwoordelijk is voor een deelproces binnen de keten. Scala bekijkt wie er inburgeraar is en verwijzen die door naar het ROC. Hierbij stuurt Scala, net zoals zij dat doet bij Carint, de persoonlijke gegevens en de aanmeldingsformulieren van de inburgeraars door naar het ROC. Dit is de vaste procedure. Vanzelfsprekend is er ook een samenwerkingsverband tussen de gemeente en het ROC. In het oude inburgeringsstelsel kocht de gemeente bij het ROC die taalcursussen in. Dit was bij de wet voorgeschreven. Vanwege het feit dat het ROC de enige was die de inburgeringscursussen gaf waar ook een officiële toets aanhing en de gemeente wettelijk verplicht was om de cursussen bij het ROC in te kopen, wordt dit ook wel gedwongen winkelnering genoemd. Het ROC moet worden gezien als een uitvoerder in opdracht van de gemeente. Zij krijgt hiervoor dan ook gemeentelijke subsidies: op deze manier zijn de gemeente Hengelo en het ROC van elkaar afhankelijk. Daarnaast is er in de keten ook een (verbindings)lijn te trekken van het ROC naar Carint. Zoals hier boven is beschreven is er ook samenwerking tussen deze beide partijen wanneer men bij het ROC constateert dat bepaalde inburgeraars problemen hebben doordat ze iets hebben meegemaakt in het land van herkomst. Het kan dan zo zijn dat die mensen worden doorverwezen naar Carint voor maatschappelijke begeleiding. Die doorverwijzing gaat via Scala. Vanuit Scala wordt er contact gezocht met Carint of Mediant, een instelling die hulp en advies geeft bij vragen van mensen met psychische (inclusief psychiatrische) problemen. Scala zorgt dus niet zelf voor de begeleiding, maar men schakelt een ander instelling in.

Het CWI

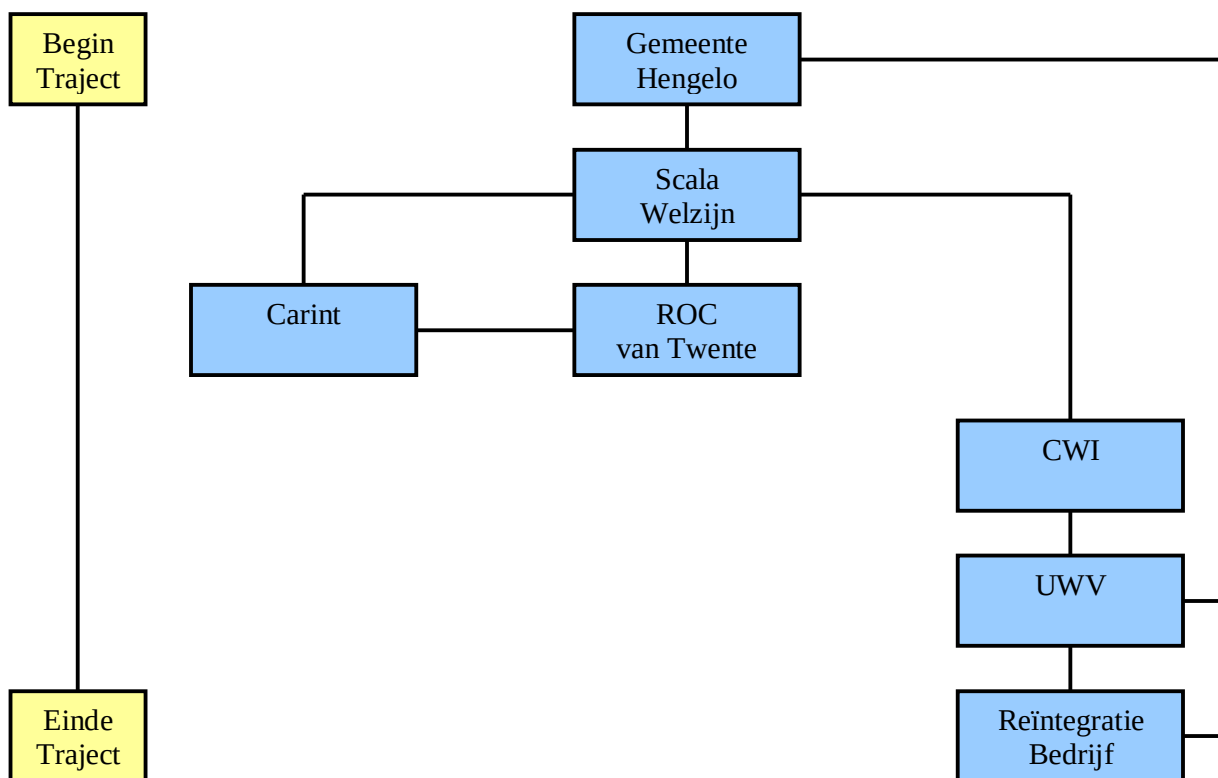
De plaats van het CWI in de keten wordt eigenlijk bepaald door het verloop van het inburgeringstraject van het individu. Het CWI is feite de eerste stap na de eigenlijke inburgering; hiermee worden de stappen Scala-ROC-Carint bedoeld. Het CWI zorgt ervoor dat de inburgeringsplichtigen hulp krijgen bij het zoeken van werk en dat de mensen die in de uitkering zitten aan een baan geholpen worden. Met oudkomers heeft het CWI niet zoveel te maken gehad. In verband met het volgen van een oudkomerstraject moeten de oudkomers inschreven staan bij het CWI, want voor een traject krijgt men subsidiegelden en vergoedingen voor de kosten van kinderopvang om kosten. De activiteiten van het CWI concentreren zich voornamelijk bij het ondersteunen van nieuwkomers. Scala is de partij die de nieuwkomers bij het CWI aanmeldt waarna ze worden ingeschreven in het systeem van het CWI, dit is ook omdat nieuwkomers vaak een bijstandsuitkering ontvangen. Volgens de bijstandswet moeten die mensen ook verplicht ingeschreven staan bij het CWI. Hoewel het CWI een van de ketenpartners is, is tijdens het interview met het CWI gebleken dat haar rol in het eerste jaar van de inburgering niet heel erg groot is. Het CWI geeft het advies inburgering af aan het begin van het traject. Pas in een later stadium, als ze bijvoorbeeld werkervaring hebben opgedaan en vervolgens weer werkloos worden, dan wordt de rol van het CWI groter. Aan het eind van het traject wordt er een reïntegratieadvies opgesteld naar aanleiding van de gekwalificeerde intake. Gedurende het traject is er tussentijdse overleg is met Scala, Carint, het ROC en het CWI om de stand van zaken te bespreken over de nieuwkomer. De wederzijdse (juridische) afhankelijkheid tussen het CWI enerzijds en de gemeente en Scala anderzijds is dus duidelijk aanwezig. Er is geen nauwe samenwerking van het CWI met het ROC. In de praktijk is er alleen contact tussen het CWI en het ROC via overlegsituaties, maar in de uitvoering heeft het CWI niets met het ROC te maken wat nieuwkomers betreft. Het CWI heeft het meest te maken met Scala, omdat Scala zich gespecialiseerd heeft op het gebied van de inburgering en de regierol in handen heeft. Daaromheen zijn andere partijen die de gegevens van de inburgeraars nodig hebben.

Het UWV

Het moment in het inburgeringsproces waar het UWV in beeld komt, is het moment dat er een uitkering verstrekt wordt (de WW en de WIA), bijvoorbeeld omdat de inburgeraar werkloos is geworden. In de ogen van het UWV is zij de tweede schakel in de keten en het CWI de eerste schakel. Dit houdt in dat het UWV eigenlijk niet in het inburgeringstraject zit. Het UWV krijgt alleen met mensen te maken die vanuit een werkende situatie een uitkering aanvragen,

het geen betekent dat hun doelgroep bij de inburgering klein is. Het ROC daarentegen heeft juist een heel brede doelgroep: ze krijgt met alle inburgeraars te maken. Mede om deze reden kan er geconcludeerd worden dat de rol van het UWV minimaal is in het inburgeringsproces. De organisatie voor reïntegratie en tijdelijk inkomen heeft zeer weinig te maken met de situatie ten tijde van de WIN. De rol van het UWV wordt pas actief wanneer iemand minstens een aantal dagen in de week heeft gewerkt, zodat diegene een recht op de WW heeft opgebouwd. Als de persoon ontslagen wordt, komt het UWV in beeld. Het maakt dan niet uit of iemand dan vanuit een werkende situatie komt of arbeidsongeschikt is geworden; daar heeft het UWV dan met de WIN weinig van doen. Met instellingen als Scala en het ROC heeft het UWV nooit over inburgering gesproken. In de keten bestaan er aldus alleen samenwerkingsrelaties tussen het UWV en de gemeente Hengelo en tussen het UWV en het CWI. Het UWV is afhankelijk van het CWI, omdat die de intake doet: zonder het CWI zouden de klanten van het UWV niet bekend kunnen worden. Bij het CWI wordt bepaald wat de afstand tot de arbeidsmarkt is. In alle gevallen wanneer er wordt geconstateerd dat die afstand groot is, worden de klanten doorgestuurd naar het UWV die vervolgens met hen aan de gang gaat en hen probeert te helpen om gepast werk te vinden. Het CWI wordt door het UWV ook wel gezien als het frontoffice: hier zitten de reïntegratiecoaches die primair bezig zijn met het reïntegreren van klanten. Het UWV is dan het backoffice waar de uitkeringen worden verzorgd. Het frontoffice heeft de klantencontacten. Alles wat daar gebeurt komt bij het UWV binnen, waarna de gegevens worden verwerkt, zodat er een uitkering verstrekt kan worden. Hiermee is direct ook de nauwe samenwerkingsrelatie tussen het UWV en het CWI verklaard: beide instellingen zijn met dezelfde klant bezig. Beide organisaties overleggen met de gemeenten tweemaandelijks tijdens de zogeheten Reko's, het regionale ketenoverleg. Dit overleg gebeurt per CWI-werkingsgebied (is gelijk aan een gemeente) en samen praten de partijen over de samenwerking en over hoe zij hun klanten het best kunnen bedienen. Verder bestaan er ook nog de bilaterale (bilats) overleggen die alleen gehouden worden met het CWI. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het gaat om het werkproces waarbij de gemeente helemaal buiten beeld blijft. De samenwerking met de gemeente is niet zo nauw, maar is er wel degelijk. Zowel de gemeente als het UWV heeft er belang bij dat een klant geen bijstandsuitkering gaat aanvragen. Klanten die voor een langere tijd in de WW zitten stromen door naar de gemeente voor een WWB-aanvraag, de bijstand. Om deze problematiek op te lossen hebben het UWV en de gemeente afspraken gemaakt: het UWV houdt zich bezig met de reïntegratie en de gemeente met het inzetten van taalcursussen die zij bij het ROC inkopen in het kader van de inburgering.

De inburgeringsketen in de gemeente Hengelo vóór 1 januari 2007 zag er als volgt uit:



4.2 Visies van de ketenpartners op de samenwerking

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de ketenpartners aankijken tegen het functioneren van de samenwerking, de onderlinge taakverdeling en verantwoordelijkheden. Nadat er in de vorige paragraaf helder is geworden welke organisaties in de keten zaten en wat hun verantwoordelijken en taken waren ten tijde van de WIN, zal hieronder duidelijk worden hoe de verschillende ketenpartners aankijken tegen die keten. Enige aandacht zal ook geschonken worden aan de regierol van de gemeente en dan met name aan hoe de andere partijen die rol van de gemeente in het inburgeringsproces onder de WIN beoordelen. Er wordt aldus voortbordurd op paragraaf 4.1 om de onderzoeksvraag *hoe verliep de samenwerking tussen de ketenpartners onder de Wet Inburgering Nieuwkomers in de praktijk?* te beantwoorden.

Het functioneren van de samenwerking

Alle partijen zijn positief over het functioneren van de samenwerking in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers. De respondenten hebben laten blijken dat er veel overleg is geweest tussen de verschillende partners, zowel vóór als tijdens de inburgeringstrajecten. De ene partij werkte nauwer samen met de andere dan de andere. Dit hoeft niet per definitie

nadelig te zijn voor het functioneren van de keten in zijn geheel. De verschillen in de mate en de vorm van samenwerking werd namelijk bepaald door de afspraken en de daaruit voortvloeiende relaties met de gemeente Hengelo. De gemeente had bijvoorbeeld een heel andere relatie met het ROC als met het CWI. De reden hiervoor is dat er een verschil is in de verantwoordelijkheid en de rol van de twee organisaties. Uiteindelijk leiden alle wegen weer naar de gemeente, omdat zij de partij is die het beleid bepaalde, financierde en daarmee eindverantwoordelijke was. Wat niet vergeten moet worden is het gegeven dat de gemeente haar bevoegdheden grotendeels op het gebied van inburgering had gemandateerd aan Bureau Inburgering (Scala Welzijn). Deze partij had de coördinatie van de uitvoering van het beleid op zich genomen. De overige partijen deden vooral zaken met Bureau Inburgering en niet (altijd) direct met de gemeente. Enkele respondenten zien Scala dan ook als een verlengstuk van de gemeente Hengelo. Scala werkte heel nauw samen met het ROC, Carint en het CWI. Er was constant overleg tussen Scala en de overige partijen, hoewel dit niet automatisch betekende dat het ROC, Carint en het CWI onderling ook veelvuldig contact hadden. Zoals eerder is beschreven was ertussen het ROC en het CWI bijvoorbeeld weinig tot geen contact, terwijl het ROC soms wel overleg pleegde met Carint.

Op persoonsniveau werden de oplossingen gevonden; op instellingsniveau was het vaak wat moeilijker, omdat de kennis over hoe het nu daadwerkelijk gaat in de uitvoering vooral op hoger niveau onvoldoende is. De gemeente Hengelo benadrukt dat er verschillende niveaus zijn waarop er met elkaar werd samengewerkt, te weten het uitvoeringsniveau, het coördinatieniveau en het directieniveau. De gemeente is van mening dat de coördinatie bij Scala en Carint goed was ingevoerd; over de coördinatie bij het ROC daarentegen is zij minder te spreken. Het ROC had in 2006 te maken met interne wisselingen van posities. Het ROC zat sowieso in een wat moeilijker situatie, omdat zij tot twee keer toe niet een aanbesteding toegewezen had gekregen. Hierdoor was men veel opdrachten misgelopen en het ROC was zich dan ook aan het herbevinde over de toekomst. Een gevolg hiervan was dat het ROC meer intern gericht was dan op samenwerking met anderen. Op uitvoeringsniveau werkten de taaldocenten en trajectbegeleiders van het ROC wel goed samen met de andere partners.

De uitvoerders ROC, Carint en het CWI spreken allen van een goede samenwerking met de andere partijen onder de Wet Inburgering Nieuwkomers. De reden van die goede samenwerking is dat er regelmatig contact in korte lijnen was en dat er veel overlegd werd.

Aan de ene kant was er formeel overleg over de uitvoering tussen de gemeente en de uitvoeringsorganisaties waarbij taken en verantwoordelijkheden op elkaar werden afgestemd en aan de andere kant was er veel overleg tussen de gemeente (lees: Scala) en de andere partijen waarbij relevante gegevens en adviezen werden uitgewisseld. Deze samenwerking dateerde al van voor de WIN. Toen werkte de gemeente al samen met de andere partijen toe naar plannen voor verdere samenwerking. Hierbij werden de taken afgebakend, maar dat nam niet weg dat er wel eens grenzen van werkzaamheden werden overschreden. Wanneer dit gebeurde, werd er naar elkaar gebeld en over gesproken. De algemene indruk uit de interviews met medewerkers van de betrokken organisaties is dat men vooral bezig was in de samenwerking te investeren door overleg, persoonlijke contacten en concrete afspraken.

Vertrouwen

Het onderlinge vertrouwen tussen de gemeente en de anderen was groot onder de WIN. Dit kwam doordat alle partijen veel belang hechtten aan de samenwerking, doordat er goede werkafspraken werden gemaakt en doordat de samenwerking in het verleden meestal wel goed was verlopen. Dit laatste wordt ook wel in de theorie over ketens post-connection trust genoemd. In de verschillende interviews is erop gewezen dat men samen meer voor de inburgeringsbehoefte kan betekenen. In het belang van de inburgeraar was het noodzakelijk dat men samenwerkte, omdat iedereen elkaar nodig had en van elkaar afhankelijk was. Samenwerking leidde tot betere resultaten van elke medespeler. Daar was een bijkomend nadeel dat het niet wenselijk was voor het ketenproces en de inburgeraar in het bijzonder wanneer hij of zij zijn of haar verhaal vertelde aan elke partij afzonderlijk. Vandaar dat bijvoorbeeld de gemeente, het CWI en het UWV in het SUWI-net zaten (en nog steeds zitten). Het SUWI-net is een applicatie waarin alle gegevens van de klanten van de bovengenoemde organisaties staan; dit is te vergelijken met het eenloket-model.

Regierol van de gemeente

Onder de Wet Inburgering Nieuwkomers had de gemeente de bevoegdheid om in het beleid inburgeringstrajecten aan te bieden. De gemeente had zelfs de plicht om dat te doen voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen. De gemeente kon hun oproepen en een traject voorstellen. De gemeente Hengelo heeft in het interview gewezen op het feit dat zij weliswaar wettelijk gezien de eindverantwoordelijke en de regisseur was, maar dat de coördinatie van de dagelijkse uitvoering was neergelegd bij Scala. De gemeente kwam pas daadwerkelijk in actie, dat wil zeggen dat zij de regie overnam van Scala, wanneer er structurele problemen in

de keten ontstonden. Wanneer dit het geval was, bemiddelde de gemeente tussen de verschillende organisaties en maakten aanvullende afspraken met elke betrokken instelling. Zij ging met alle organisaties apart een overeenkomst aan voordat het beleid werd uitgevoerd, maar er was niet een soort van gezamenlijk convenant die de gemeente sloot met alle partijen samen. In de aanloop naar de WIN, die was ingevoerd in 1998, had de gemeente met elke partij werkafspraken (overeenkomsten en beschikkingen) opgesteld, waarin de procesbeschrijving en werkschrijving van elke partij vastgesteld en geformaliseerd waren. Daarnaast waren sommige zaken meer pragmatisch aangepakt en was men gaan kijken hoe een situatie op een gegeven moment was: daar werd vervolgens op ingespeeld.

Ieder jaar werd er een overeenkomst afgesloten door de gemeente met de ketenpartners in de periode van de WIN. Samen met de andere partijen nam de gemeente de gebeurtenissen van het afgelopen jaar door. Men keek bijvoorbeeld gezamenlijk naar welke dingen goed waren gegaan in de beleidsuitvoering en naar welke dingen niet waren gelopen zoals ze zouden moeten lopen. In het overleg werd dan gesproken over welke verbeteringen er zouden moeten komen. In zo'n situatie trad de gemeente op en probeerde daarin dingen mee te nemen die het afgelopen jaar waren gebeurd, bijvoorbeeld welke verbeteringen er moeten komen. Dit komt overeen met de laatste fase van het vormingsproces van ketens die in paragraaf 3.2 staat beschreven. Gedurende een jaar werd maandelijks overleg gevoerd over de uitvoering. De bevindingen en aan- of opmerkingen die voortkwamen uit deze evaluaties werden meegenomen in het plan voor het jaar erop.

Macht

De gemeente was de beleidsbepaler in het veld en moest erop toezien dat de trajecten zo goed mogelijk uitgevoerd werden. De gemeente regisseerde de trajecten, beheerde de geldstromen, deed aan kwaliteitstoetsing en legde verantwoording af voor het gevoerde beleid. In de vorige paragraaf is geconstateerd dat Scala Welzijnswerk in de praktijk de regie over de uitvoering op zich had genomen, nadat de gemeente Hengelo haar gemeentelijke bevoegdheden had gemandateerd. Desondanks bleef de gemeente de eindverantwoordelijkheid houden, mede doordat zij de financiële middelen hadden om de trajecten in te kopen. Hoewel de gemeente de eindverantwoordelijke was, stelde zij zich gelijkwaardig op ten aanzien van de overige partijen. Er wordt door de ketenpartners ook niet zo ervaren dat de gemeente interne werkprocessen zou sturen of dat de gemeente relevante informatie zou achterhouden. Wat dat betreft is er niet tot nauwelijks verschil in termen macht. Dit komt overeen met het

theoretische kader over ketens, waaruit blijkt dat elke partner heeft evenveel macht in de keten als de andere. De praktijk rond inburgering in Hengelo bevestigt dit dus. Alleen het ROC van Twente merkte zo nu en dan de sturing van de gemeente. Als voorbeeld wordt in het interview aangedragen dat de gemeente bepaalde of het ROC het recht had om een bepaalde groep toe te voegen, hoeveel inburgeraars de cursussen mochten doen en welke inhoudelijke thema's aan bod moesten komen. De invloed van de gemeente op het beleid van het ROC kan verklaard worden in het feit dat de gemeente de trajecten bij het ROC inkoopt en dat zij gebonden is aan nationaal beleid die voorschrijft dat het ROC de enige onderwijsinstelling was die taalonderwijs mocht geven aan inburgeraars. Onder meer het aspect van de financiering en de mate van verantwoordelijkheid bepaalden dat de regierol bij de gemeente (lees: Scala) lag, zoals ook uit de theorie naar voren komt.

4.3 Succesfactoren en knelpunten

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de factoren die volgens de respondenten ten grondslag liggen aan een succesvolle samenwerking bij de inburgering in de gemeente Hengelo. Verder worden in het kort de belangrijkste knelpunten benoemd. Tot slot worden de belangrijkste aandachtspunten in dit hoofdstuk vermeld in de slotbeschouwing. Deze paragraaf behandelt de onderzoeksvraag *welke factoren droegen bij aan een succesvolle samenwerking en waar zaten de knelpunten die de samenwerking tussen de ketenpartners hebben bemoeilijkt?*

4.3.1 De keten in de gemeente Hengelo: succesfactoren

In dit onderzoek is gevraagd naar de tevredenheid van de respondenten over de samenwerking met de andere ketenpartners. Uit de antwoorden blijkt dat respondenten op twee manieren de samenwerking beoordelen: men kijkt naar de procesmatige kanten van de samenwerking en naar de geleverde prestaties tijdens de samenwerking. Het is op basis van alleen de interviews niet goed mogelijk om objectief vast te stellen in hoeverre er sprake was van een succesvolle samenwerking. Hiervoor zouden objectieve criteria moeten worden ontwikkeld. Om deze reden worden alleen de meningen van respondenten over de manier van samenwerking en de randvoorwaarden voor succesvolle samenwerking besproken. Overigens leverden de interviews met alle ketenpartners wel een behoorlijk consistent beeld op ten aanzien van de samenwerking. Dit kan gezegd worden, omdat de meeste ketenpartners vrijwel dezelfde antwoorden hebben gegeven op vragen met betrekking tot het functioneren van de samenwerking.

De vraag naar de randvoorwaarden van voor succesvolle samenwerking heeft de volgende antwoorden opgeleverd:

Overleg

Een veel gehoorde antwoord op de vraag naar het hoe en waarom van de succesvolle samenwerking in de gemeente Hengelo was het frequente overleg tussen de ketenpartners. Alle ketenpartners geven aan dat er veel overleg werd gevoerd over de uitvoering tussen de partners onderling. De gemeente besprak maandelijks, en soms nog wel vaker, de voortgang van de samenwerking en het inburgeringsproces in zijn geheel. Daarnaast was er regelmatig overleg tussen organisaties buiten de gemeente om, omdat zij redelijk vrij zijn om dingen op te lossen zoals zij denken dat die opgelost moeten worden en omdat bepaalde partners meer van doen hebben met de een dan met de andere vanwege de afzonderlijke werkprocessen en de plaats in de keten. Zo was er veel contact en overleg tussen Scala Welzijn en Carint en tussen het CWI en het UWV. Communicatie was van groot belang, ook om problemen onderling op te lossen.

Doelstelling en visie

Een andere belangrijke succesfactor is dat alle ketenpartners dezelfde doelstelling en visie hadden en die droegen bij aan de goede samenwerking. De doelstelling was namelijk dat men zo snel en zo goed mogelijk zou inburgeren en richting arbeidsmarkt kon gaan, indien daar mogelijkheden voor waren. Hierbij was het noodzakelijk dat de betrokken organisaties klantgericht te werk gingen. Enkele respondenten hebben diezelfde klantgerichtheid genoemd als een pluspunt. Alles stond in het belang van de klant: vanuit de klant beredeneerd kijken wat het beste is voor de klant.

Kennis van verantwoordelijkheden en taken

Verder is door een aantal ketenpartners als voorwaarde voor succesvolle samenwerking genoemd dat men haar eigen verantwoordelijkheden en taken kende. Dit is als gevolg van ketenafspraken die in het begin waren gemaakt over hoe de samenwerking precies zou moeten worden ingevuld. De partners kenden niet alleen hun eigen werkterrein, maar wisten ook goed wat de verantwoordelijkheden en taken van de anderen waren. De succesvolle samenwerking is niet alleen mede te verklaren doordat de afbakening van verantwoordelijkheden en taken goed was geregeld: volgens de gemeente en het ROC was die ook afhankelijk van het kennis-

en opleidingsniveau van de medewerkers. Over het algemeen waren de medewerkers goed geïnformeerd over de achtergrondsituaties.

Persoonlijke relaties

Ook op interpersoonlijke sfeer zijn er positieve geluiden uit de interviews te horen ten aanzien van de samenwerking. Er wordt regelmatig gewezen op het belang van goede persoonlijke relaties: elkaar kennen is een eerste voorwaarde voor goede communicatie. Dat alle partners elkaar goed kennen ligt onder meer in het feit dat Hengelo een vrij kleine gemeente is. Die kleinschaligheid was dus bevorderlijk voor de goede samenwerking.

Aan de hand van deze antwoorden kan de (deel)conclusie worden getrokken dat de factoren die volgens de literatuur over ketens en ketenmanagement ten grondslag liggen een succesvolle ketensamenwerking overeenkomen met de werkelijkheid. De theorie zegt dat het succesvol voortbestaan van ketensamenwerking bestaat uit het ontwikkelen van een gemeenschappelijk ketendenken, het maken van duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden, het evalueren van afzonderlijke werkzaamheden en het uitvoeringsproces in zijn geheel en tenslotte, het geven van ruimte en mogelijkheden aan afzonderlijke partners om situatieafhankelijk te handelen, weliswaar met het ketendoel in hun achterhoofd. Procesbeschrijving is hierbij noodzakelijk, want hier wordt de samenwerking als het ware (formeel) vastgelegd. Toen de WIN werd ingevoerd is de gemeente Hengelo met de andere betrokken partijen om de tafel gaan zitten. Hier werd de basis gelegd voor de procesbeschrijving: hoe moet het proces er straks uit komen te zien? Hierna volgden maandelijks overleggen met de verschillende partners om te kijken hoe de keten zich ontwikkelde.

4.3.2 Knelpunten

In deze paragraaf worden de belangrijkste knelpunten in de samenwerking benoemd die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

Interne problemen

Scala en Carint liepen gedurende de inburgeringstrajecten tegen problemen aan met het ROC. Daar werd direct aan toegevoegd dat de instellingen niet zozeer met elkaar problemen hadden, maar Carint merkte aan de klachten van deelnemers dat sommige dingen niet optimaal waren verlopen. Inburgeraars gaven dan aan dat ze vonden ze in de verkeerde groep zaten (te laag of

te hoog niveau) bij het nemen van taalcursussen. Het was een tijd lastig om hierover met het ROC contact te krijgen, omdat het ROC intern bezig was met een reorganisatie. Carint zei om die reden dat de samenwerking met het ROC wat moeilijker was gaan verlopen. Volgens het ROC was er inderdaad een reorganisatie gaande ter voorbereiding van een veranderend inburgeringsstelsel waardoor er wisselingen plaatsvonden onder medewerkers. Wellicht dat de overdracht van taken van persoon op persoon niet optimaal waren verlopen. De respondent van het ROC had er meteen bijgezegd dat zij vanuit haar functie niet goed kon aangeven wat voor problemen er speelden, omdat zij niet bij de verschillende overleggen aanwezig was.

Onzekerheid

Daarnaast is uit het interview met de gemeente naar voren gekomen dat bezuinigingen en de komst van de nieuwe wet een belangrijke rol speelden in de onzekerheid die was ontstaan bij de andere ketenpartijen. Veel betrokkenen wisten met de komst van de nieuwe wet in het verschiep niet hoe ze de inburgering moeten uitvoeren in de nieuwe situatie. Sommige organisaties wisten ook niet hoe groot hun rol in het nieuwe inburgeringsstelsel zal zijn en of ze überhaupt nog een rol zullen hebben. Deze onzekerheid is genoemd als een belemmeringsfactor.

4.4 Gevolgen van de Wet Inburgering voor de samenwerking

In deze paragraaf worden de inzichten van de respondenten beschreven van hoe zij aankijken tegen de komst van de nieuwe wet. Er is onder meer gevraagd naar hun verwachtingen ten aanzien van hun rollen, taken en verantwoordelijkheden in het nieuwe stelsel. Tot slot wordt de mogelijk nieuwe samenwerking onder de loep genomen, waarbij het maar de vraag is of er nog wel sprake is van een keten. De inzichten van de respondenten worden in het theoretisch perspectief gebracht. In hoeverre komt de veranderingsformule uit paragraaf 3.5 in de praktijk? Hiermee wordt de onderzoeksvraag *welke (vermoedelijke) gevolgen heeft de Wet Inburgering voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid op lokaal niveau, in het bijzonder in termen van ketensamenwerking en ketenmanagement en hoe kunnen eventuele samenwerkingsproblemen worden opgelost?* Aanvullend wordt hieronder een schematische weergave van de vermoedelijke keten onder de Wet Inburgering gegeven.

De meeste ketenpartners verwachten dat hun taken en rollen in het nieuwe stelsel drastisch gaan veranderen. Zoals in het eerste hoofdstuk al is te zien bij de beschrijving van de Wet Inburgering, krijgen voornamelijk de gemeente en het ROC te maken met een veranderende

rol in het inburgeringsproces. De gemeente krijgt een zogenaamde spilfunctie zoals de wet het omschrijft: het informeren, faciliteren en handhaven. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente langzamerhand afscheid heeft moeten nemen van de keten die er in de situatie was onder de Wet Inburgering Nieuwkomers. Men is bezig geweest om een nieuwe inburgeringsketen op te starten. De veranderingen in de wet zijn aangegrepen om wederom te kijken hoe de inburgering werd georganiseerd onder de WIN. Men is daar tot de conclusie gekomen dat de bekostiging in het nieuwe stelsel en de trajectbegeleiding zoals die in de oude situatie werd gedaan door Scala eigenlijk in de toekomst niet meer te betalen is. Organisaties als Scala en Carint zullen een rol blijven houden, maar zij zullen voornamelijk ingezet worden op de informatiefunctie die de gemeente onder de Wet Inburgering heeft. Het handhaven en het aanbieden van trajecten wordt gewoon weer een gemeentelijke taak, waarbij trajecten ingekocht worden via openbare aanbesteding. Dit betekent dat sommige trajecten misschien door het ROC gedaan zullen worden en andere weer niet: het ROC zal niet meer automatisch de partner zijn, maar een van de partners voor het aanbieden van cursussen. De gemeente Hengelo heeft zich in de aanloop naar de WI voorbereid op de veranderingen die ermee gepaard gaan en is nu zo ingesteld dat zij mensen kunnen begeleiden en faciliteren dat ze die eigen verantwoordelijkheid (zoals de Wet Inburgering voorschrijft) kunnen nemen. Dat betekent hoofdzakelijk dat zij vrij fors inzetten op de informatiefunctie. De gemeente is actief bezig om de doelgroep te bereiken. Daarnaast probeert zij zo veel mogelijk trajecten aan te bieden, al zijn hier beperkingen verbonden aan wie zij die mag aanbieden.

Ook Carint verwacht dat haar rol gaat veranderen. Inburgeringsplichtigen zullen in de nieuwe situatie zelf hun inburgeringsprogramma vastleggen en Carint denkt dat een grote groep niet meer terechtkomt bij Carint. Zij geeft hiervoor twee redenen: de marktwerking en het feit dat mensen niet meer verplicht zijn om een aantal zaken te doen. In principe zal de taak van Carint niet veranderen, maar zeer waarschijnlijk wordt haar doelgroep wel kleiner. Dit komt door de marktwerking die wordt ingevoerd. Hierdoor krijgt Carint te maken met concurrentie van bedrijven op maatschappelijk gebied. Niet alle nieuwkomers zullen meer in contact komen met Carint. Carint zal met Scala een informatie- en ondersteuningsteam oprichten in opdracht van de gemeente Hengelo in het kader van de informatierol van de gemeente.

Het ROC heeft net als Carint te maken met marktwerking onder de WI. Het ROC verliest haar monopolie op het gebied van het aanbieden van de inburgeringscursussen. In het nieuwe stelsel bepaalt de gemeente welke aanbieder de cursussen mag geven. Ook bepaalt de

gemeente wie een traject krijgt aangeboden. Het ROC is hier geen voorstander van en voorziet mogelijke problemen wanneer men vrij is in de keuze om zijn inburgering te doen waar hij dat wil. De situatie wordt moeilijk te overzien. Ook denkt het ROC dat bepaalde bedrijven niet de know-how in huis hebben die het ROC wel bezit van jarenlange ervaringen op het gebied van het onderwijs. Vanwege haar gewijzigde positie in de inburgering heeft het ROC al een reorganisatie ondergaan het vorige jaar.

Het CWI geeft aan dat hun rol op enkele punten zal gaan veranderen. In het nieuwe stelsel wordt de nadruk gelegd op werk. Hierdoor zal het CWI meer gaan kijken naar de mogelijkheden voor werk voor de inburgeringsplichtigen tijdens het inburgeringstraject zelf dan voorheen het geval was. Een dergelijk traject wordt ook wel een dualtraject genoemd. De overheid is er gebaat bij dat mensen zo min mogelijk gebruik maken van uitkeringsgelden. Inburgeringsplichtigen zullen dus naast het volgen van taalcursussen en maatschappijoriëntatie ook moeten werken. Om op de die gedachte, de gedachte van leren en werken, in te spelen wordt het reïntegratieadvies in de nieuwe situatie helemaal aan het begin gegeven. Dit advies werd voor 1 januari 2007 nog aan het eind van het traject afgegeven. De bedoeling hiervan is dat CWI bij het gesprek alvast kijkt wat de mogelijkheden voor werk zijn. Hierbij waarschuwt het CWI wel dat de mogelijkheden op het vinden van een baan minimaal zullen zijn, omdat mensen vermoedelijk zullen aanlopen tegen verschillende problemen, zoals gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en cultuur. Gevraagd naar de mening van het CWI hierover: zij vindt het een goede ontwikkeling wanneer er wordt gekeken of er mogelijkheden zijn om de inburgering te combineren met werk. Op zich kan werk ook een manier zijn om snel te integreren al moet er wel rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden, luidt de gedachte.

De rol van het UWV zal niet wijzigen ten opzichte van de oude situatie. Haar taak blijft het reïntegreren van mensen met een uitkering. Zij verwacht wel dat er de komende tijd nog bepaalde taken met de gemeente afgestemd moeten worden. In de nieuwe wet komt weliswaar reïntegratie op de eerste plaats, maar er kunnen zich situaties voordoen waarbij een nieuwkomer bij het UWV een reïntegratietraject aan het volgen is die op een gegeven moment door de gemeente wordt opgeroepen om in te burgeren. Het kan dus zo zijn dat er aan de inburgeringsplichtige aan twee kanten wordt getrokken: enerzijds door de gemeente, die zegt dat hij moet inburgeren en anderzijds door het UWV, die aangeeft dat hij juist moet

reïntegreren. Het UWV gaat hierover met de gemeente Hengelo om tafel zitten om dit te bespreken.

Wil de keten na de veranderingen levensvatbaar zijn, dan moeten volgens de *veranderformule* in paragraaf 3.5 drie factoren aanwezig zijn: een gedeelde noodzaak tot veranderen, een gemeenschappelijk gedragen beeld over de toekomst en een overeenstemming over de eerste stappen. De betrokken partijen zien het belang er wel van in om de samenwerking op een andere manier te laten verlopen dan toen die onder de WIN was. Ze moeten ook wel anders gaan werken, omdat aan de Wet Inburgering nu eenmaal gevolgen zijn verbonden die zullen leiden tot een andere samenwerkingsrelaties tussen bepaalde partijen. De belangrijkste oorzaak hiervan is, zoals al eerder is aangehaald, de marktwerking. Er zit dus voor organisaties als het ROC en Carint niks anders op dan zich neer te leggen bij het feit dat zij niet meer zeker zijn van een contract met de gemeente. Dit eenmaal beseffende, speelde het ROC in op de te komen situatie door reorganisaties door te voeren de afgelopen tijd. De tweede factor van de formule is ook heel duidelijk te herkennen uit de interviews. Alle betrokken partijen hebben aangegeven dat ze volledig achter het motto “inburgering is meer dan het leren van de taal alleen” staan. Het deelnemen aan het arbeidsproces is net zo belangrijk en dat benadrukken alle respondenten. De verandering in de wet moet leiden naar meer en betere inburgering van alle mensen die in Nederland wonen, zodat uiteindelijk zoveel mogelijk mensen hier zelfredzaam zijn, zowel op sociaal als op economisch gebied. Tenslotte moet er volgens de veranderformule overeenstemming zijn over de eerste stappen om de verandering in gang te zetten. In hoeverre overeenstemming is tussen de gemeente en de andere partijen is niet geheel duidelijk geworden, omdat ten tijde van de interviews de eerste overleggen in het kader van de WI nog gevoerd moesten worden. In deze gesprekken kunnen de partijen bijvoorbeeld een raamwerk bedenken waarin organisatiestructuren worden ontwikkeld en afspraken worden vastgelegd. In feite is dat raamwerk een ander woord voor *procesbeschrijving*, een term die ook in het theoretische kader voorbij is gekomen. Uiteindelijk staat of valt alles samen met de bereidheid van betrokkenen om de keten te veranderen. Naarmate deze groter wordt, wordt logischerwijs de weerstand kleiner. Een zo klein mogelijk weerstand is van belang voor het succes van de keten na de veranderingen. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat men op de een of andere manier zich wil verzetten tegen de veranderingen. Natuurlijk heeft iedere partij zo haar gedachten over de gevolgen van de WI, maar er kan zeker niet gesproken worden over weerstand in de breedste zin van het woord. De verwachting is dan ook dat de veranderingen binnen de

inburgeringsketen in de gemeente Hengelo niet zullen leiden tot organisatorische belemmeringen en problemen in het uitvoeringsproces.

De samenwerking onder de Wet Inburgering en de gevolgen voor de keten

In de interviews is ook gevraagd naar de gevolgen van de nieuwe wet voor de samenwerking tussen de verschillende partners. Elke partner verwacht dat de samenwerking drastisch zal veranderen. Dit komt vooral door dat marktwerking in het nieuwe stelsel is ingevoerd. Voor het ROC is het afwachten of zij een aanbesteding gegund krijgen van de gemeente of niet. Om die reden wil het ROC niet meer spreken van samenwerking met de gemeente zoals die eerder was. Het ROC verliest een aantal van haar klanten. Haar bedrijfsvoering komt in gevaar voor wat betreft de inburgering. Dit kan een samenwerkingsprobleem worden, is de mening van de gemeente.

De reïntegratiebedrijven komen in het oude stelsel pas na het inburgeringstraject aan de orde. In de nieuwe situatie is het zo dat het gelijk op gaat lopen: de volgtijdelijkheid verdwijnt. Dit is enigszins het speerpunt van de nieuwe wet: mensen moeten bemiddelbaar zijn voor werk en daarom begint men gelijk met de reïntegratie. De inburgeringsplichtige start tegelijkertijd zowel met inburgering als met reïntegreren, dus er ontstaat als het ware een groot traject: een combinatie van de het inburgeringstraject en het reïntegratietraject. Voorheen was dat veel meer gescheiden. Toen moest men eerst inburgeren en dan eventueel reïntegreren. In de nieuwe keten zullen er meer werkprocessen naast elkaar gaan lopen. De gemeente zal meer te maken hebben met reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven zullen de markt inspringen. Die bedrijven verzorgen voor uitkeringsgerechtigden de reïntegratietrajecten. Sommige van die uitkeringsgerechtigden moeten straks ook een inburgeringstraject doen en dan moeten de trajecten afgestemd worden op de reïntegratietrajecten. De gemeente heeft dan te maken met twee partijen. Hierover zullen afspraken gemaakt worden over wie van die twee partijen daarin leidend is. De verwachting van de gemeente is dan ook dat de keten wat losser zal zijn in vergelijking met de oude keten, omdat de gemeente bezig zal zijn met een aantal partners: bedrijven krijgen geen opdrachten meer binnen, sommigen vallen weg en anderen kunnen ervoor in de plaats komen. Er zullen veel wisselingen plaatsvinden binnen de keten. In die zin verandert de keten. De keten verandert ook, omdat de gemeente meer aanbodgericht te werk zal gaan. De Wet Inburgering schrijft onder andere voor wat de gemeente precies moeten aanbieden en hoeveel uur in de trajecten moet zitten. Een andere ontwikkeling is dat betrokken partijen meer maatwerk moeten leveren en meer vraag gestuurd moeten gaan

werken. Naast het inburgeringsexamen dat een inburgeringsplichtige moet halen, zal de gemeente ook gaan kijken of hij daarna nog wil werken of nog een opleiding wil doen. Er wordt veel meer gekeken naar wat de mogelijkheden zijn binnen de wet en binnen de financiële mogelijkheden. Standaardtrajecten die voor iedereen wel een beetje passend gemaakt kunnen worden zullen ophouden te bestaan.

Voor Carint en Scala samen komt er een nieuwe taak, namelijk die van het verstrekken van informatie over inburgering. De samenwerking tussen Carint en Scala zal alleen maar intensiever zal worden. Om hun nieuwe taak zo goed mogelijk uit te voeren hebben de twee instellingen ondersteuningsteams opgezet. Vanwege die informatierol zal Carint zich anders opstellen ten aanzien van het ROC. Het ROC wordt een van de vele aanbieders. De ondersteuningsteams hebben de opdracht gekregen om inburgeringsplichtigen objectief te informeren, dus alle mogelijkheden voor het volgen van taalcursussen worden benoemd. Een logisch gevolg hiervan is dat er niet meer alleen doorverwezen wordt naar het ROC. Carint heeft al ten tijde van de oude wet geluiden gehoord dat voor sommige hoogopgeleide inburgeraars het niveau van het ROC te laag zou zijn. In de nieuwe situatie met haar nieuwe rol passende oplossingen zoeken voor alle groepen inburgeringsplichtigen. Dit wordt door Carint ook wel omschreven als het verrichten van maatwerk. Carint voorziet mogelijk conflicterende belangen met de gemeente wanneer bijvoorbeeld de gemeente haar handhavende functie (te) strikt gaat uitvoeren, terwijl Carint van mening is dat het beter zou zijn als de inburgering voor een bepaalde persoon even wordt uitgesteld. Ook kan Carint zich voorstellen dat de gemeente voor de verplichte inburgeraars bepaalde trajecten uitzetten waarvan Carint tot de conclusie komt dat die mensen eigenlijk op het verkeerde traject zitten. Het blijft echter koffiedik kijken en men moet nog zien hoe de praktijk zich gaat ontwikkelen.

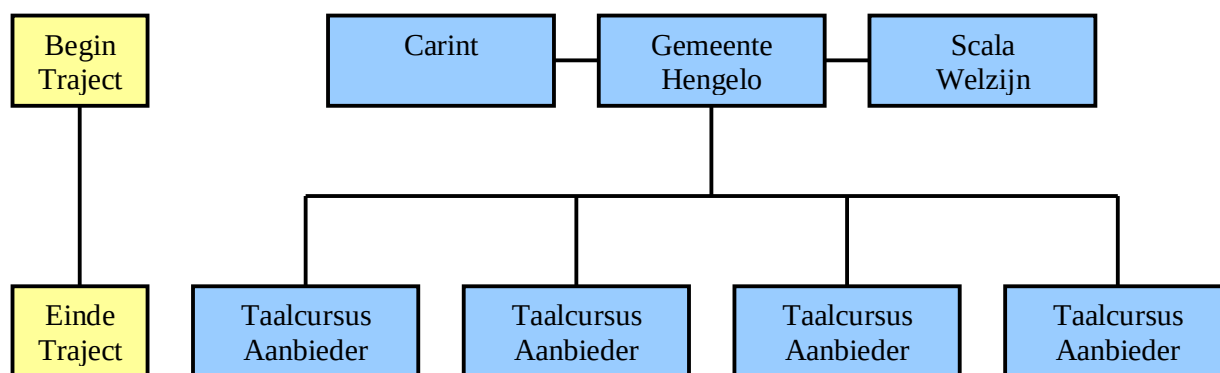
Het CWI denkt dat zij nog meer met de gemeente moet gaan samenwerken om mensen zo snel mogelijk (weer) aan het werk te krijgen. Het contact met de gemeente zal toenemen, omdat de gemeente in het nieuwe stelsel moet gaan kijken, vanaf het moment dat nieuwkomers een verblijfsstatus en een uitkering krijgen, of er mogelijkheden zijn voor werk. Voorheen was het zo dat zij een vrijstelling hadden van sollicitatieplicht gedurende het inburgeringstraject. Die plicht krijgen de inburgeringsplichtigen direct opgelegd, daarom verwacht het CWI dat zij met de gemeente moet gaan kijken wat de mogelijkheden zijn. Ook in het nieuwe inburgeringsbeleid is er geen direct contact met het ROC en Carint. Alle werkzaamheden van het CWI verlopen via de gemeente. Wanneer uit het intakegesprek blijkt

Samenwerking in de inburgeringsketen

dat iemand maatschappelijke ondersteuning nodig heeft, wordt dat in het reïntegratieadvies gezet en naar de gemeente gestuurd. De gemeente kan dan eventueel bepalen dat de persoon in kwestie voor hulp naar Carint moet gaan. Verder wordt de positie van het CWI minder belast, omdat in de nieuwe situatie de uitzendbureaus meer te maken kunnen krijgen met nieuwkomers. De gemeente moet bekijken wat de mogelijkheden zijn om te werken en daarin kan zij zeggen dat het ook goed is om via uitzendbureaus werk te zoeken. Op die manier hoeven de inburgeringsplichtigen niet meer alleen bij het CWI aan te kloppen voor werk en inkomen. Dit kan leiden tot een grotere uitstroom: men hoeft dan niet meer bij het CWI ingeschreven te staan.

Inhoudelijk zal de samenwerking tussen het UWV en de gemeente iets veranderen door de nieuwe inburgeringswet. Het UWV heeft met de gemeente overlegd over wat te doen als iemand moet inburgeren en tegelijk een uitkering ontvangt, ook nog eens moet reïntegreren. Het UWV wil met de gemeente een duaal traject opzetten op een manier waarbij de reïntegratie de hoogste prioriteit heeft en in de tussentijd de inburgering gewoon door kan gaan. In de oude situatie werkte dit nog wel eens vertragend. In de nieuwe situatie wil het UWV bekijken zij met de gemeente gezamenlijk nieuwe trajecten kan aanbesteden. De gemeente zou dan een aanbesteding moeten doen voor de inburgeringstrajecten waarbij het UWV kan bekijken welke rol zij daarin kan spelen, zodat de inburgeringsplichtige het best geholpen kan worden. De rol van het UWV is door de WI aangescherpt, omdat reïntegratie voor inburgering gaat en het UWV is verantwoordelijk voor de reïntegratie. Net als vóór de WI koopt het UWV trajecten in bij reïntegratiebedrijven.

De inburgeringsketen in de gemeente Hengelo ná 1 januari 2007 ziet er als volgt uit:



4.5 Conclusie

Door middel van het empirisch onderzoek kunnen nu de antwoorden worden geformuleerd op de onderzoeksvragen voor de keten in de gemeente Hengelo.

Hoe verliep de samenwerking tussen ketenpartners onder de Wet Inburgering Nieuwkomers in de praktijk?

Alle ketenpartners in Hengelo geven aan dat er weinig tot geen problemen waren in de samenwerking ten tijde van de WIN. De respondenten wijzen erop dat de samenwerking altijd goed is verlopen in de situatie onder de WIN en als er al belemmeringen waren dan werden die direct besproken: men had dagelijks contact wanneer dat nodig was. Het is in het verleden voorgekomen dat er veranderingen werden aangebracht in de werkwijzen, nadat men met elkaar overleg hebben gevoerd over de samenwerking. Zoals Carint dit kort en bondig heeft aangegeven: de oplossing zit hem in het overleg. Met elkaar communiceren over lopende ontwikkelingen, zowel per mail als per telefoon en directe, tussentijdse overleggen is van groot belang geweest. Verder is uit de interviews naar voren gekomen dat bepaalde ketenpartners in de inburgering meer met de een dan met de ander van doen hebben en dat sommige organisaties een grotere rol hebben in het inburgeringsproces dan andere.

Welke factoren droegen bij aan een succesvolle samenwerking en waar zaten de knelpunten die de samenwerking tussen de ketenpartners hebben bemoeilijkt?

Eigenlijk is het antwoord hierboven al gegeven. Communicatie is een zeer belangrijke factor geweest dat de samenwerking zo soepel is verlopen. Door vaak met elkaar te overleggen over de uitvoering werden problemen tijdig gesignaleerd en aangepakt. Dat alle neuzen dezelfde kant opstaan is ook van groot belang geweest voor de succesvolle samenwerking. In een situatie waarbij meerdere partijen naar een gemeenschappelijk doel werken is het noodzakelijk dat iedereen dezelfde belangen heeft. Aansluitend hierop werd er door de respondenten verteld dat men haar eigen taken en verantwoordelijkheden kent, zodat men niet voor de voeten van anderen is gaan lopen bij het uitvoeren van het beleid. Tenslotte zijn goede persoonlijk contacten een factor geweest voor de goede samenwerking.

Er zijn weinig knelpunten geweest die de samenwerking hebben bemoeilijkt. Hooguit enkele interne ontwikkelingen in de organisatie bij het ROC hebben voor vertraging gezorgd bij de uitvoering van de trajecten. Daarnaast was er meer een externe factor die onwetendheid en

dus onzekerheid bij de partners heeft veroorzaakt. Het nieuwe stelsel roept allerlei vragen bij de deelnemende partijen op die niet goed door de gemeente konden worden beantwoord.

Welke (vermoedelijke) gevolgen heeft de Wet Inburgering voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid op lokaal niveau, in het bijzonder in termen van ketensamenwerking en ketenmanagement?

Verschillende partijen zien grote veranderingen optreden binnen de inburgeringsketen. De samenwerking tussen enkele partners zal veel losser zijn dan eerst. De voornaamste oorzaak hiervoor is dat er door marktwerking veel meer instellingen de mogelijkheid hebben om trajecten aan te bieden. De gemeente hoeft niet meer automatisch trajecten in te kopen bij het ROC. Daarnaast schuiven twee schakels in elkaar op, te weten Scala en Carint. Zij worden in het nieuwe beleid door de gemeente Hengelo ingezet als informatiepunt in het kader van de informatierol die de gemeente heeft. Waar Scala voorheen nog een belangrijke regierol had over de uitvoering van de trajecten, zal zij nu min of meer verdwijnen: de inburgeringsplichtige is namelijk zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering. In zijn geheel komen de reïntegratiebedrijven meer in beeld. De strekking van de Wet Inburgering ligt op leren en werken tegelijk, en juist de reïntegratiebedrijven zorgen ervoor dat mensen terug geplaatst worden naar werk. De gemeente en het UWV zijn de organisaties die de reïntegratietrajecten bij hen inkopen.

Geld is de belangrijkste reden waarom reïntegratie in de nieuwe wet voor inburgering gaat: het kost de overheid uitkeringen. De keten en de samenwerking tussen partijen zullen als gevolg van de nieuwe wet anders eruit komen te zien, zoals hierboven weergegeven is. De keten is als het ware “korter” geworden, omdat inburgeren en reïntegreren onder WI samengaan. Daarnaast zullen er ook wijzingen plaatsvinden in de taken en rollen van partijen en de samenwerkingsrelaties tussen partijen. Voor een groot deel is dit te verklaren door het gegeven dat de gemeente met haar spilfunctie veel van haar bevoegdheden weer binnenhaalt die vroeger nog vergeven waren aan Scala. Ook moet de gemeente voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen aanbod van trajecten doen. Dit leidt ertoe dat zij bepaalt welke instelling de aanbesteding krijgt toegewezen.

5 Inburgeringsketen Enschede

De tweede case die wordt besproken is de inburgeringsketen van Enschede. Net als in het vorige hoofdstuk waar de keten in Hengelo is uitgewerkt, zullen de volgende punten de revue passeren: de praktijk van de ketensamenwerking, de visies van de betrokken partijen op de samenwerking, de factoren die deze samenwerking bevorderen dan wel belemmeren en de vermoedens van de partners over de gevolgen die de Wet Inburgering zal hebben op de samenwerking. Tot slot zal in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wederom een subconclusie gegeven worden waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

5.1 Inburgeringsketen Enschede onder de WIN

De keten in Enschede verschilt niet veel van de keten in Hengelo, die in hoofdstuk 4 is beschreven. Ook in Enschede begint het inburgeringstraject bij de gemeente, waar de inburgeraar zich aanmeldt bij de afdeling Taal en Inburgering. Waar de gemeente Hengelo de coördinatie van de uitvoering van het inburgeringsproces overlaat aan Scala, is de gemeente Enschede zelf de partij die het beleid bepaalt en regisseert. Evenals de gemeente Hengelo is de gemeente Enschede uitvoerend orgaan van de wetten die zijn vastgesteld door de rijksoverheid. De wetgeving laat desondanks ruimte voor een stuk eigen beleid. Dit betekent dat de gemeenten op eigen wijze het nationale beleid kunnen vormgeven en uitvoeren. In Enschede bestaat die uitvoering in de vorm van regie op de keten door de gemeente. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de samenwerking op uitvoerend niveau in zijn gang is gegaan onder de WIN. Aansluitend hierop worden de taken en rollen van de verschillende betrokken organisaties en hun plaats in de inburgeringsketen aangeduid.

Samenwerking op uitvoerend niveau, werkprocessen en plaats in de keten

Hoe de samenwerking onder de WIN in de Enschedese praktijk op uitvoerend niveau werd vormgegeven wordt in deze paragraaf duidelijk. De ketenpartners worden één voor één benoemd en hun rollen, verantwoordelijkheden en taken in het inburgeringsproces worden hierbij beschreven. Tenslotte zal aan de hand van deze uiteenzettingen en een schematische weergave van de keten helder worden waar de verschillende partijen zich in de keten bevinden, wat op zijn beurt weer de tijdsvolgorde van de deelprocessen aangeeft.

Gemeente Enschede

De beleidsbepaler en regisseur in het veld is de gemeente Enschede. Tot de taken van de gemeente horen de financiering, de stimulering en de facilitering van de uitvoerende werkzaamheden bij de inburgering. Tijdens de WIN kreeg de gemeente financiële middelen van het rijk. De gemeente Enschede kocht met dat geld taalcursussen en maatschappelijke begeleiding in bij respectievelijk het ROC van Twente en Stichting Vluchtelingenwerk. De gemeente bepaalde grotendeels hoe daaraan invulling werd gegeven. Ook werd er bij bedrijven een stukje training op de werkvloer ingekocht indien dat mogelijk was.

De gemeente was de eerste organisatie waar de inburgeringsbehoefte terechtkwam in de inburgeringsketen. Een nieuwkomer die in Enschede wilde wonen, schreef zich in in het bevolkingsregister. Op dat moment begon er een signaal te lopen bij de gemeente. Vervolgens riep de gemeente de persoon voor gesprek. Hierin werd uitgezocht of de persoon in kwestie onder de WIN viel of niet. Indien de persoon onder de WIN bleek te vallen, werd hij aangemeld bij het ROC. Bij het ROC werd een taaltoets afgenomen om het taalniveau te beoordelen. De gemeente kreeg van het ROC aangegeven wat voor een niveau iemand had. In een tweede gesprek vroeg de gemeente aan de nieuwkomer of hij een uitkering nodig had. Wanneer dit niet het geval was, stelde de gemeente vast dat de persoon niet onder de WIN viel. Viel men wel onder de bijstandswet, kreeg hij een uitkering, maar meteen ook een arbeidsverplichting om de uitkeringsperiode zo kort mogelijk te houden. De gemeente had verder een handhavende rol. Zij moest er op toezien dat het ROC kwaliteit leverde. In bepaalde gevallen lag de schuld van het niet halen van bepaalde taalniveaus niet bij het ROC, maar bij de inburgeraar zelf. De gemeente trad hier tegen op door middel van het inzetten van twee instrumenten: er kon worden gekort op de uitkering wanneer iemand die ontving of wanneer iemand geen uitkering had, kon hij een bestuurlijke boete tegemoet zien.

Het ROC van Twente

Het ROC voerde de contracten uit die zij met de gemeente hadden gesloten. De gemeente was wettelijk verplicht om trajecten in te kopen bij het ROC. Het ROC was in feite de uitvoerder van de gemeente in het verzorgen van inburgeronderwijs. Een deel daarvan was taal en een deel daarvan was kennis van de Nederlandse samenleving. De gemeente huurde het ROC in en sloot met het ROC een contract om voor bepaalde inburgeringsbehoefte NT 2 te verzorgen. Formeel was er een verschil tussen oud- en nieuwkomers bij het aanbieden van taaltrajecten in het stelsel voor de Wet Inburgering. Het ROC sloot contracten met oudkomers

en contracten met nieuwkomers, maar de insteek van het onderwijs was primair gericht op het verhogen van het taalniveau van de deelnemers, of het nu om oudkomers ging of nieuwkomers. Er werden verschillende eisen aan de mensen gesteld. Een traject voor de ene groep kon langer duren dan voor de andere groep, omdat ze in plaats van op twee vaardigheden vier vaardigheden een niveauverhoging moesten hebben. Doelstelling was het verhogen van het taalniveau van de oud- of nieuwkomer.

Stichting Vluchtelingenwerk

Binnen de Wet Inburgering Nieuwkomers deed Vluchtelingenwerk de maatschappelijke begeleiding van in principe alle mensen die deelnemen aan het inburgeringstraject. De mensen werden bij Vluchtelingenwerk aangemeld door de gemeente Enschede. De inburgering was officieel een jaar, dus de bedoeling was dat de inburgeraars na een jaar dusdanig zelfredzaam zouden zijn dat zij Vluchtelingenwerk niet meer nodig hadden. Aangezien dit door verschillende oorzaken niet in alle gevallen altijd lukte, begeleidde Vluchtelingenwerk deze mensen ook in het tweede jaar na de inburgering. Voorbeelden van deze gevallen die een langere begeleiding nodig hadden waren vluchtelingen en nieuwkomers die niet een Nederlandse partner hadden.

De begeleiding kon intensief en niet intensief zijn. Vluchtelingenwerk nodigde daarom alle mensen uit voor een begin- en een eindgesprek om te kijken welke vorm van begeleiding zij nodig hadden. In deze gesprekken werd geconstateerd hoe iemand functioneerde in de maatschappij en waar de specifieke problemen lagen. Bij een begingesprek werd er gekeken of de zaken goed geregeld waren en bij een eindgesprek lag het accent meer op de toekomstplannen van de nieuwkomer.

Het CWI

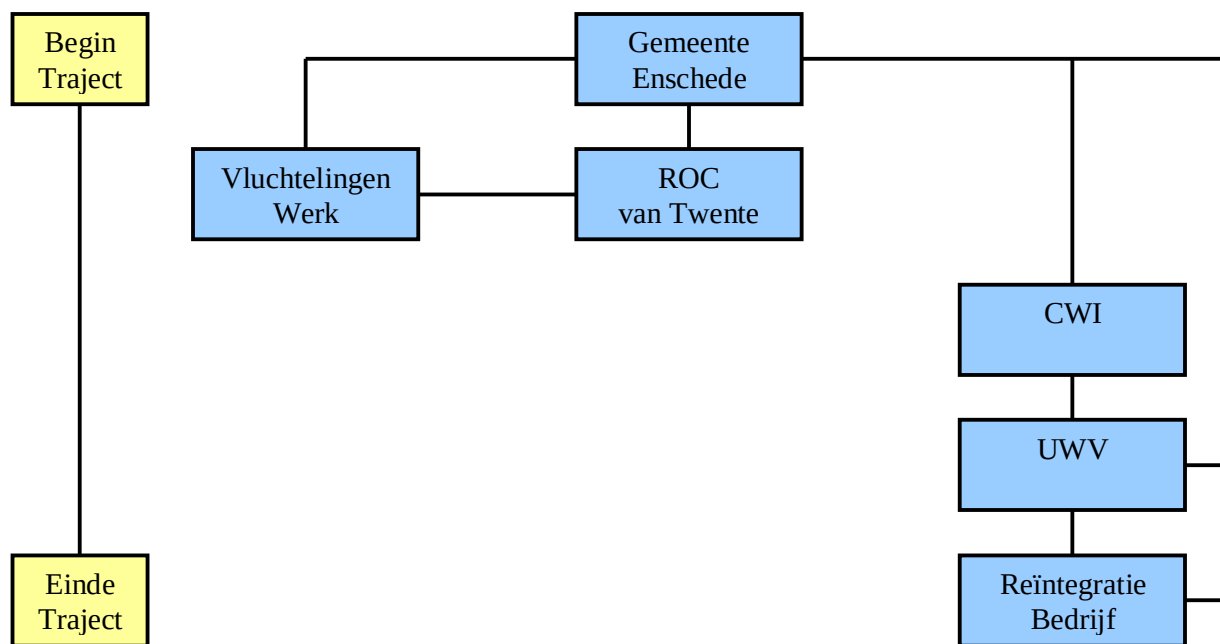
Het CWI zorgde voor de bemiddeling naar werk. Nadat inburgeraars stonden ingeschreven bij het CWI kregen ze een taaltraject die het ROC in samenspraak met de gemeente aanbood. Wanneer ze het taaltraject hadden afgerond, nodigde het CWI hen uit voor een gekwalificeerde intake waarin werd gekeken wat de afstand tot de arbeidsmarkt was gezien hun huidige situatie.

De eerste schakel in keten in Enschede was aldus de gemeente, waarvan de dienst Taal en Inburgering de uitvoering van het inburgeringstraject verzorgde. Nadat de nieuwkomer bekend was bij de gemeente via de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), kreeg hij een

Samenwerking in de inburgeringsketen

uitnodiging van de dienst Taal en Inburgering om op gesprek te komen. Deze gemeentelijke dienst verrichtte een inburgeringsonderzoek, waarbij onder andere werd uitgezocht onder welke inburgeringsregeling de inburgeraar viel. Vervolgens werd de persoon doorverwezen naar het ROC waar hij taalonderwijs, maatschappij- en loopbaanoriëntatie kreeg. Het ROC maakte met de Taal en Inburgering afspraken onder meer over hoeveel cursisten er waren en hoeveel het ging kosten. Gelijktijdig werd de Stichting Vluchtelingenwerk door de gemeente ingeschakeld. Vluchtelingenwerk voerde aan het begin van het traject gesprekken met de inburgeraar en stelde hierbij vast welk soort begeleiding men nodig had. Het kwam ook voor dat het ROC contact opnam met Vluchtelingenwerk en visa versa. Dit gebeurde wanneer beide partijen tot de conclusie kwamen wanneer bleek dat een inburgeraar tegen sociale en maatschappelijke problemen aanliep. Op het moment dat de klant klaar was met de inburgering en voldoende taalniveau had, kwam het CWI in beeld om een gesprek aan te gaan met diegene om te kijken naar de afstand tot de arbeidsmarkt. Als er een grote afstand was tot de arbeidsmarkt werd de inburgeraar doorgestuurd naar het UWV voor verdere begeleiding. De inburgeraar kwam ook bij het UWV terecht wanneer hij een uitkering ontving. In de gevallen waar de inburgeraar al 26 weken had gewerkt, lag de begeleiding bij het CWI.

De inburgeringsketen in de gemeente Enschede vóór 1 januari 2007 zag er als volgt uit:



5.2 Visies van de ketenpartners op de samenwerking

In deze paragraaf vindt de beoordeling door de respondenten plaats van de samenwerking onder de WIN in de gemeente Enschede. Net als in het vorige hoofdstuk worden de volgende onderwerpen besproken: het functioneren van de samenwerking, de onderlinge taakverdeling en verantwoordelijkheden en de regierol van de gemeente.

Het functioneren van de samenwerking

Over de samenwerking onder de Wet Inburgering Nieuwkomers zijn de meeste ketenpartners tevreden. Het is duidelijk dat de gemeente Enschede de belangrijkste deelnemer was in het veld van de inburgering. Alle partijen hadden onderlinge samenwerkingsverbanden met de gemeente. Dit was het geval, omdat de gemeente voor de financiering en de sturing van het proces zorgde. Het ROC en Vluchtelingenwerk hadden een klant-leverancierverhouding met de gemeente; het CWI trad samen met het UWV en de gemeente op als de bemiddelaar naar werk. De voornaamste reden voor de goede samenwerking was dat de partijen inzagen dat ketensamenwerking de inburgeraar verder helpt. Inburgering was niet alleen gericht op de mensen de taal te leren, maar ook dat ze inburgeren; dat ze een volwaardige plek in de Nederlandse samenleving krijgen. De gemeente had als regisseur belang bij kwaliteit en succes van de opleidingen en maatschappelijke begeleiding. In goed overleg werden de werkprocessen van de betrokken partijen gevoerd.

Desondanks zijn er ook minder positieve geluiden te horen. Met name Vluchtelingenwerk heeft kritiek op de samenwerking met de gemeente van de laatste jaren in de situatie onder de WIN. Informatieverstrekking door de gemeente aan Vluchtelingenwerk was de laatste jaren bijzonder moeizaam verlopen. Op beleidsniveau was er weinig contact met de gemeente. Op uitvoerdersniveau was er nog wel contact, maar ook dat werd minder intensief in vergelijking met de situatie in het begin van de invoering van de WIN. Vluchtelingenwerk merkte dan toch dat ze een kleine speler in het veld zijn. Vluchtelingenwerk stoort zich aan het feit dat zij maar in beperkte mate toegang hadden tot de informatievoorzieningen. Niet alleen gegevensuitwisseling met de gemeente verliep stroef, ook die met het ROC was naar de mening van Vluchtelingenwerk onder de maat.

Macht

De respondenten geven aan dat zij het belang inzien van ketensamenwerking. De deelnemende partijen hadden een gedeeld belang, namelijk mensen inburgeren en hen naar de

arbeidsmarkt leiden. De gemeente nam in het samenwerkingsproces een andere positie in dan de overige partijen. Zij was de regisseur en de financier van de trajecten. In situaties waar het ROC of Vluchtelingenwerk haar werk niet naar behoren deed, kon zij besluiten om die partijen de middelen te ontnemen. Dit gold ook voor het ROC, ondanks de gedwongen winkelnering. De gemeente kon naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gaan en aangeven dat de kwaliteit onder de maat is.

In het begin van de WIN hadden de partners afspraken gemaakt over de uitvoering van de inburgeringstrajecten. Er was toen veel beleids- en uitvoeringsoverleg waarin zaken ook zo nu en dan veranderd of bijgestuurd werden. Het contact was intensief in het begin toen de WIN 1998 werd ingevoerd, maar dat veranderde na een aantal jaren. Vooral Vluchtelingenwerk heeft hier kritiek op. Zij vindt dat haar positie in het veld van de inburgering steeds kleiner was geworden. Als voorbeeld noemt Vluchtelingenwerk de samenwerkingsrelatie met de gemeente Enschede. Informatieverstrekking door de gemeente aan Vluchtelingenwerk verliep met name de laatste jaren bijzonder moeizaam. Op beleidsniveau was er weinig contact met de gemeente.

Regierol van de gemeente

De gemeente Enschede coördineerde en stuurde het uitvoeringsproces van de inburgering aan. De macht lag aldus bij de gemeente, niet onbelangrijk was het feit dat zij het geld had en dat zij bij organisaties als het ROC en Vluchtelingenwerk inkocht dan wel subsidieerde. Vluchtelingenwerk was voor het grootste deel afhankelijk van de financiering van de gemeente. Onder het mom van “de betaler bepaalt” regisseerde de gemeente de trajecten. Zij was wettelijk verplicht om cursussen in te kopen bij het ROC, maar dit betekende niet dat zij geen prestatieafspraken met de onderwijsinstelling maakte. De gemeente bepaalde samen met het ROC bijvoorbeeld hoe die cursussen eruit moesten zien en voor welke groepen ze gegeven moesten worden. Vluchtelingenwerk had zodoende nog minder in te brengen in de uitvoering. De gemeente bepaalde hoe de maatschappelijke begeleiding werd vormgegeven.

5.3 Succesfactoren en knelpunten

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de succes- en faalfactoren die volgens de respondenten ten grondslag hebben gelegen aan de samenwerking bij de inburgering in de gemeente Enschede. Met deze beschrijving kan de onderzoeksvraag *welke factoren droegen bij aan een succesvolle samenwerking en waar zaten de knelpunten die de samenwerking*

tussen de ketenpartners hebben bemoeilijkt? voor de keten onder de WIN in de gemeente Enschede worden beantwoord.

5.3.1 De keten in de gemeente Enschede: succesfactoren

De factoren die volgens de respondenten hebben bijgedragen tot de succesvolle samenwerking in de Enschedese inburgeringsketen worden hieronder benoemd.

Maken en nakomen van afspraken

Het maken van goede afspraken met iedereen en het nakomen van die afspraken. Die afspraken werden niet alleen aan het begin van de inburgeringstrajecten gemaakt, maar ook in de aanloop naar de Wet Inburgering Nieuwkomers. De hoofdmoot van de afspraken werd gevormd door de vraag wat de partners gezamenlijk gingen doen in de keten voor de inburgering van nieuwkomers. Verder worden door de ketenpartners de tussentijdse overleggen met de gemeenteafdeling Taal en Inburgering aangehaald als een pluspunt voor de goede samenwerking. Tenslotte kan bij dit aspect van de samenwerking het hebben van vertrouwen in elkaar niet over het hoofd worden gezien. Deze factor is terug te zien in de beschrijving van de factoren voor een succesvolle ketensamenwerking uit de theorie; afspraken met betrekking tot de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van de afzonderlijke organisaties.

Goed contact

Alle respondenten noemen goed contact met elkaar de reden dat de samenwerking in de keten goed is verlopen. Bepaalde medewerkers in de inburgering werken al jaren bij dezelfde organisaties. Dit werkt natuurlijk bevorderend wanneer tussen partijen informatie wordt uitgewisseld. Als men informatie nodig had en die opvroeg bij een andere partij, kreeg men die ook.

Doel en belang

Bij inburgering speelden verschillende belangen en insteken geen rol. Elke ketendeelnemer had een gedeeld belang en een gezamenlijk ketendoel: de gemeente had er bijvoorbeeld baat bij dat de inburgeraars naar een voldoende taalniveau werden getrokken en het ROC had er belang bij vanuit het oogpunt van werkgelegenheid. Voor de partijen waren dit win-winsituaties. Juist daarom deed iedereen zijn uiterste best om de inburgering van zoveel

mogelijke mensen tot een goed einde te brengen. Het gedeelde belang was dus een sterke motivatie om een ketensamenwerking aan te gaan.

Deskundigheid

De ketenpartners hadden ook allen een goed zicht op de doelgroep. Ze wisten wat de mensen nodig hadden en welk aanbod daarvoor geschikt was om aan die verschillende wensen en behoeften te voldoen. Elke partner bracht een bepaald inzicht en deskundigheid met zich mee en die resulteerden in bruikbare adviezen die over en weer werden gegeven tijdens het proces.

5.3.2 Knelpunten

In deze deelparagraaf worden knelpunten in de samenwerking die in de interviews naar voren zijn gekomen.

Financiën

De gemeente Enschede geeft aan dat hun budget onvoldoende was om het hele veld goed te bedienen en dit werkte naar alle niveaus door.

Informatievoorziening

Stichting Vluchtelingenwerk vindt dat de informatievoorziening beter geregeld kon worden. Zij heeft de indruk dat zij niet serieus genoeg werd genomen door de grote partijen: de gemeente en het ROC. In het inburgeringsproces stuurde de gemeente alle gegevens van de inburgeraars naar het ROC. Vluchtelingenwerk kreeg deze vaak niet. Men had wel eens hard moeten trekken aan de gemeente om toch de noodzakelijke informatie te krijgen. Verder zegt Vluchtelingenwerk dat zij nog weinig tot geen informatie hadden gekregen over de uitvoering van de nieuwe wet. Afspraken voor overleg werden de maanden voor de invoering van de Wet Inburgering door de gemeente geannuleerd. Daarnaast waren er problemen met de ICT-voorzieningen. Vluchtelingenwerk had toegang tot een clienregistratiesysteem, een systeem waarin men alle gegevens van de inburgeraars kon vinden. Het systeem lag een lange tijd plat, waardoor Vluchtelingenwerk niet meer op de hoogte kon blijven van de inburgering van bepaalde inburgeraars.

Bureaucratie

Het ROC is van mening dat bureaucratie en administratieve rondslomp het hele proces erg complex maakten. Zij zegt dat dit niet zozeer door de gemeente kwam, als wel door de

wettelijke regelgeving. Er waren verschillende geldstromen en bij elk daarvan moest uitgebreid verantwoording aan de gemeente (lees: afdeling Taal en Inburgering) afgelegd worden over hoe het geld werd besteed. De WIN stelde veel eisen aan die rapportage. Het ROC was dan ook altijd bezig met of alles klopte (aanwezige documenten van alle inburgeraars zoals verblijfsvergunning, legitimatiebewijs, presentielijst, etc.). Deze werkzaamheden vertraagden het eigenlijke inburgeringsproces en maakten het geheel complexer.

5.4 Gevolgen van de Wet Inburgering voor de samenwerking

De Wet Inburgering laat doorschemeren wat de rollen van de verschillende partijen moeten zijn, maar er is ook nog veel onduidelijkheid bij de betrokken partijen over wat hun precieze taken zijn onder de Wet Inburgering. De gemeente Enschede weet te melden dat zij afstand moet doen van de regie- en financiële rol die zij eerst wel had. Voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen (die groepen zijn in hoofdstuk 1 genoemd) heeft de gemeente nog steeds een verantwoordelijkheid als het gaat om de inburgering. De gemeente is bij die groepen de organisator en regisseur. Voor andere groepen houdt de gemeente meer op afstand de regie in handen. De nieuwe wet schrijft voor dat gemeenten in plaats daarvan de inburgeringsplicht moeten handhaven en de inburgeringsplichtigen moeten informeren en faciliteren. Met informeren wordt onder andere bedoeld dat de gemeente aangeeft waar de inburgeringsplichtigen kunnen inburgeren. Men hoeft dit advies niet op te volgen; men is vrij om zelf instituten te kiezen waar men de trajecten wil volgen. Het enige wat de gemeente dan zegt is dat inburgeringsplichtigen binnen vijf jaar het inburgeringsexamen moeten halen. De gemeente roept de mensen weer op wanneer dit niet gehaald wordt. Voor de gemeente breken desondanks ook onzekere tijden aan. De gedwongen winkelnering bij het ROC zal ophouden te bestaan. In de nieuwe situatie moet de gemeente een keuze maken uit meerdere partijen. Logischerwijs zal zij kiezen voor de meest geschikte, maar dat is moeilijk te zeggen wie dat is. De risico's worden aldus groter. De gemeente stelt een aantal criteria vast en hoopt dat ze de beste kiezen. Zij denkt dat kwaliteit zich op den duur wel uitselecteert.

In het nieuwe stelsel krijgt het ROC niet meer een vast aanbod van de gemeente. Er zullen van verschillende taalinstututen aanbiedingen komen waaruit de gemeente de meeste geschikte kiest. Voor het ROC breekt naar verwachting een financieel zware tijd aan. Het ROC weet voor de helft van haar omzet niet meer zeker of zij die krijgt, omdat het niet meer zeker is dat zij (alle) opdrachten krijgt toebedeeld. Het ROC is om die reden al bezig om haar organisatie

te flexibiliseren. Zij zal bijvoorbeeld meer tijdelijke krachten inzetten en docenten meer uren laten draaien. Echter, de onderwijsinstelling ziet ook de positieve kanten aan het verhaal. Omdat aanbestedingen niet meer vanzelf komen, zal er meer kwaliteit moeten worden geboden. Er moet beter naar processen worden gekeken. Het voordeel is dat deze ontwikkelingen de organisatie scherp houdt. Verder is het ROC net als de ROC's in Almelo en Hengelo op zoek naar andere bronnen van inkomsten.

De positie van Vluchtelingenwerk zal minimaal zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel en dit is vanwege het feit dat de nieuwe wet, behalve voor vluchtelingen, geen maatschappelijke begeleiding kent. Vluchtelingenwerk verwacht dan ook dat zij geen rol speelt bij de begeleiding van inburgeringsplichtigen. Het gevolg is dat een groot deel van haar cliënten zullen wegvallen; zij zal wel nog de gevallen van inburgeraars van vorig jaar afhandelen. Voor Vluchtelingenwerk is het afwachten welke rol de gemeente geeft aan de stichting. Wellicht is er een rol weggelegd in de informatietaak van de gemeente, maar de gemeente kan verschillende welzijnsinstellingen hiervoor aanwijzen. De subsidiekraan naar Vluchtelingenwerk is al voor een deel dichtgedraaid. De gemeente wil dat Vluchtelingenwerk in 2007 gaat fuseren met Alifa, een maatschappelijke organisatie die welzijnswerk verricht. In een tijd van marktwerking en bedrijfsmatigheid ziet Vluchtelingenwerk, als een ideële en niet commerciële organisatie, haar bestaansrecht verdwijnen.

De samenwerking onder de Wet Inburgering en de gevolgen voor de keten

De betrokken partijen wachten af hoe het beleid zich ontwikkelt onder de Wet Inburgering. De Wet Inburgering is nog vrij vers. Voor hen zijn veel zaken nog onduidelijk en het is voor hen moeilijk in te schatten wat er precies verandert in de samenwerking. Alles is koffiedik kijken en de partijen zien wel hoe de samenwerking in de praktijk zich uitpakt. De gemeente Enschede denkt niet aan de Wet Inburgering en de marktwerking direct in termen van problemen. Zij is juist van mening dat de nieuwe inburgeringswet nieuwe kansen biedt. De gemeente is op dit moment druk bezig om precies alle stappen vast te leggen die gezet moeten worden. Er worden verordeningen voor de handhaving en protocollen voor de trajecten opgesteld.

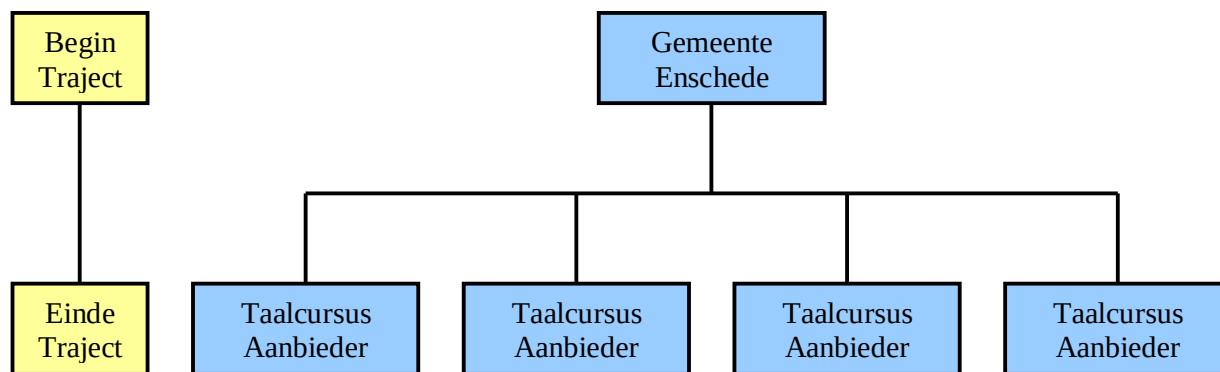
De marktwerking voor inburgeringstrajecten heeft vergaande gevolgen voor de samenwerking met het ROC. In verband met de informatieplicht is de gemeente genoodzaakt om alle mogelijke aanbieders van inburgeringscursussen aan de inburgeringsplichtige voor te leggen.

Samenwerking in de inburgeringsketen

De gemeente geeft aan wat zij wil en de aanbieders zeggen wat zij kunnen leveren. Het overleg van de gemeente met het ROC zal niet meer gaan over hoe de cursussen het beste ingevuld kunnen worden. In plaats daarvan moet er meteen een goed aanbod van het ROC zijn, anders zal de gemeente haar heil zoeken in andere aanbieders. De gevolgen van de Wet Inburgering kunnen echter pas beoordeeld worden wanneer de aanbestedingen rond zijn en wanneer de inburgeringsplichtigen aan het werk zijn.

Voor Vluchtelingenwerk zijn nog veel zaken onduidelijk. Over de samenwerking met de andere partijen kan zij niet veel zeggen. Volgens de welzijnsinstelling hangt die af van drie ontwikkelingen: welke keuze de gemeente maakt voor de mensen die een inburgeringsvoorziening moeten doen, in hoeverre het ROC een positie op de markt verwerft als aanbieder van inburgeringscursussen en in hoeverre Vluchtelingenwerk een taak krijgt in de informatievoorziening. De positie van Vluchtelingenwerk staat al geruime tijd ter discussie en als de gemeente de informatievoorziening helemaal naar zich toetrekt, kan de rol van Vluchtelingenwerk in het inburgeringsverhaal helemaal uitgespeeld zijn.

De inburgeringsketen in de gemeente Enschede ná 1 januari 2007 ziet er als volgt uit:



5.5 Conclusie

Uit de interviews kwamen interessante zaken naar voren over de ketensamenwerking rond inburgering in de gemeente Enschede. De antwoorden op de onderzoeksvragen luiden:

*Hoe verliep de samenwerking tussen de ketenpartners onder de Wet Inburgering
Nieuwkomers in de praktijk?*

De samenwerking ten tijde van de WIN is redelijk goed te noemen in de gemeente Enschede. In tegenstelling tot de gemeente Hengelo, pakte de gemeente Enschede wel zelf de regierol op. Uit de interviews is gebleken dat de gemeente Enschede duidelijk de lakens uitdeelde tijdens de WIN-periode. Alle andere spelers in het veld moesten hun werk terugkoppelen aan de gemeente. Het ging er erg zakelijk aan toe, vandaar dat enkele partijen ook reppen van een klant-leveranciersverhouding. Over die relatie is de Stichting Vluchtelingenwerk nog het minst te spreken. Zij beaamt dat er in het begin van de werking van de WIN veel overleg is gevoerd op uitvoerders- en beleidsniveau, maar dit de laatste jaren aanzienlijk minder is geworden.

Welke factoren droegen bij aan een succesvolle samenwerking en waar zaten de knelpunten die de samenwerking tussen de ketenpartners hebben bemoeilijkt?

De factoren die volgens de respondenten hebben bijgedragen tot de succesvolle samenwerking zijn: heldere afspraken maken en die nakomen, goed contact hebben met de andere partijen, dezelfde doelen en belangen hebben als de anderen en aanwezigheid van deskundigheid bij de partijen waar het om draait. Zoals hierboven is gezegd zijn er ook zaken met betrekking tot de samenwerking te noemen waarover bepaalde partijen niet tevreden zijn. Vooral Vluchtelingenwerk heeft stevige kritiek geuit op met name de gemeente. Zij voelt zich niet serieus genomen door de gemeente. Dit leidt zij af uit ontwikkelingen die zich afspeelden in het verleden: zij geeft als voorbeeld de gebrekkige informatievoorzieningen tussen de gemeente en Vluchtelingenwerk. Het ROC heeft daarnaast de bureaucratie genoemd als een knelpunt in haar werkzaamheden. De bureaucratie frustreerde de samenwerking wel eens en dit had gevolgen voor het inburgeringsproces. Deze verliep daardoor trager.

Welke (vermoedelijke) gevolgen heeft de Wet Inburgering voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid op lokaal niveau, in het bijzonder in termen van ketensamenwerking en ketenmanagement?

De posities die de partijen innemen in het nieuwe stelsel verschilt met die in de oude, maar in hoeverre die posities verschillen weten partijen zelf ook niet echt. Er is nog erg veel onduidelijkheid omtrent de uitvoering van de Wet Inburgering. Marktwerving zal van grote invloed zijn op diverse samenwerkingsrelaties. De relatie van het ROC met de gemeente en de relatie van de Vluchtelingenwerk met de gemeente kunnen veranderen, dit hangt af van de gemeente Enschede: welke organisaties krijgen van de gemeente een aanbesteding om de trajecten in te vullen?

6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk sluit deze scriptie af met een aantal conclusies en aanbevelingen die volgen op de analyse uit de hoofdstukken 4 en 5. De eindconclusie wordt gegeven met behulp van de subconclusies van elk van de vier onderzoeksvragen die in de voorgaande hoofdstukken aan bod zijn gekomen. De onderzoeksvragen geven heel goed aan hoe er aan het antwoord van de probleemstelling wordt gekomen; ze zijn ondersteunend voor de probleemstelling en elke volgende onderzoeksvraag staat in verband met de voorgaande onderzoeksvraag. Daarnaast worden er nog enkele aanbevelingen gedaan met betrekking tot ketensamenwerking in het veld van de inburgering.

6.1 Conclusies

In de hoofdstukken 4 en 5 zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek en geanalyseerd en is antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Op basis hiervan kan de probleemstelling *hoe verliep de samenwerking onder de Wet Inburgering Nieuwkomers tussen betrokken organisaties in de inburgering en in hoeverre verandert die samenwerking na invoering van het nieuwe inburgeringsbeleid?* worden beantwoord:

Voor beide ketens in Hengelo en Enschede kan er geconcludeerd worden dat de onderlinge samenwerking op het gebied van inburgering onder de WIN succesvol is verlopen. De betrokken partijen liepen nauwelijks tegen problemen in de samenwerking aan, waardoor er ook geen problemen waren bij de uitvoering van de inburgeringstrajecten. In de gemeente Hengelo werd het inburgeringsproces enigszins anders vormgegeven in vergelijking met de gemeente Enschede. Waar in Enschede de gemeente de regie volledig op zich nam, stond de gemeente Hengelo haar bevoegdheden met betrekking tot inburgering af aan de welzijnsinstelling Scala Welzijn. Deze organisatie had in de dagelijkse praktijk de coördinatie van de trajecten en zorgde ervoor dat de betrokken partners op een goede manier met elkaar samenwerkten. Er zijn een aantal redenen te noemen waardoor de samenwerking in beide ketens onder de WIN gesmeerd verliep. Een eerste reden is dat er veel werd overlegd tussen de ketenpartners. Vaak namen de gemeenten een voortrekkersrol wanneer het ging om overleggen. Door consequent en constant te communiceren over de uitvoering konden problemen tijdig opgemerkt en aangepakt worden. Een andere reden voor de goede samenwerking was dat alle partners het belang inzien van ketensamenwerking om

gemeenschappelijk doelen te realiseren. Hierbij was het van groot belang dat de partijen dezelfde, gemeenschappelijke visie aandragen en dat er aan de hand hiervan duidelijke afspraken werden gemaakt ten aanzien van de uitvoering van de taken, verantwoordelijkheden en de trajecten. Toch is er een verschil aan te wijzen tussen de samenwerking in Hengelo en die in Enschede. In Hengelo waren er geen samenwerkingsproblemen waar te nemen; dit gold niet helemaal voor Enschede. Er was sprake van een enigszins verstoorde samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Enschede en Stichting Vluchtelingenwerk vanwege de gebrekkige informatie-uitwisseling van de gemeente naar Vluchtelingenwerk. Dit mag echter niet de conclusie weerleggen dat de samenwerking in grote lijnen goed was verlopen in Enschede.

In het nieuwe stelsel is er nog steeds sprake van een keten, maar die verschilt enigszins met de keten in de oude inburgeringssituatie; in de volgende alinea wordt die nieuwe keten toegelicht. De nieuwe keten voldoet aan alle criteria die in de literatuur over ketens beschreven staan. Er bestaat nog steeds een vorm van interorganisatorische samenwerking tussen de bij inburgering betrokken partijen (de schakels). Deze partijen zijn van elkaar afhankelijk en stemmen hun werkzaamheden op elkaar af. Ordening is een belangrijke aspect bij ketens. De afstemming vindt plaats door middel van het voeren van overleg met elkaar. In de aanloop naar de nieuwe wet zijn de gemeenten en de andere partijen met elkaar om de tafel gaan zitten om het beleid te bespreken en verschillende afspraken te maken met betrekking tot de trajecten. Hierbij worden de structuren van de onderlinge functionele relaties vastgelegd. Daarnaast is er nog steeds een tijdsvolgorde (deelprocessen zijn opeenvolgend van aard en gericht in de tijd) te zien, hetgeen heel kenmerkend is voor ketens. Dit geldt zowel voor de groepen inburgeringsplichtigen die van de gemeenten een traject krijgen voorgelegd als voor de groepen die vrij zijn om te bepalen hoe ze hun trajecten willen inrichten. Dit betekent dus dat alle nieuwkomers worden opgeroepen door en zich aanmelden bij de gemeente als inburgeringsplichtige, taalonderwijs volgen (met eventueel maatschappelijke begeleiding) en tegelijkertijd begeleiding krijgen bij het zoeken naar een geschikte baan. Tenslotte, en zeker niet onbelangrijk, is er een ketendenken waarneembaar bij alle partners. Dit is te vertalen naar het feit dat de partners beseffen dat ze onderdeel uitmaken van een groter geheel; men weet dat ze elkaar nodig hebben bij het uitvoeren van de trajecten. Ook hebben zij een gedeeld cliëntbeeld, een gezamenlijke ambitie en visie over de invulling van de inburgeringstrajecten, alhoewel de ROC's en de maatschappelijke instellingen wel enige kritiek hebben over de toekomst van de inburgering. Het is echter wel zo dat ook zij vraaggestuurd te werk willen

gaan en maatwerk willen leveren, met als doel om de inburgeringsplichtigen zo goed en zo snel mogelijk te laten integreren in de Nederlandse samenleving.

De keten zoals die onder de WIN het geval was zal op houden te bestaan. De gemeente heeft nu te maken met veel meer aanbieders van taalcursussen (en maatschappelijke begeleiding) dan voorheen. Dit komt door het feit dat er marktwerking wordt ingevoerd, waardoor gedwongen winkelnering bij het ROC tot het verleden behoort. Een andere trend is dat het CWI, het UWV en de reïntegratiebedrijven een belangrijkere rol spelen. De oorzaak hiervan is dat de Wet Inburgering het accent van leren verschuift naar werken, met anderen woorden; naast inburgeren moeten inburgeringsplichtigen ook reïntegreren. In de gemeente Hengelo is de verwachting dat Scala gedeeltelijk of in zijn geheel verdwijnt, omdat de gemeente de rol van informeren weer tot zich neemt. In Enschede geldt dit voor Vluchtelingenwerk. Voor de ROC's brengt de nieuwe wet aan de ene kant veel onzekerheid met zich mee, omdat de gedwongen winkelnering van de gemeente bij hen afgelopen is. Zij kunnen "slechts" afwachten of de gemeenten hen de lesprogramma's gunnen. Aan de andere kant zullen de ROC's de marktwerking (en dus de ontstane concurrentie) juist aangrijpen om efficiënter en effectiever te werk te gaan, zodat zij meer kwaliteit leveren en op die manier de competitie met de andere aanbieders van taalcursussen aan te gaan. Ook zullen zij kijken of ze andere inkomstenbronnen kunnen genereren. De samenwerking van de andere partijen met de ROC's hangt dus in feitelijke af van gemeentelijke beslissingen over wie wel en wie niet een aanbesteding krijgt. Partijen zoals het CWI, het UWV en reïntegratiebedrijven werken daarentegen nauwer met de gemeenten. Dit is in het kader van het "tegelijk leren en werken" van de Wet Inburgering. Het accent van het nieuwe beleid ligt zelfs meer op de reïntegratie dan op de eigenlijke inburgering vanwege onder meer financiële motieven. De gedachte is bij alle partijen echter ook dat het hebben van werk de inburgering en de uiteindelijke integratie van nieuwkomers kan versnellen. Om die reden is er ook een sollicitatieplicht tijdens het volgen van een inburgeringstraject ingevoerd. Het CWI en het UWV moeten hierbij nauw samenwerken met de gemeenten en afspraken maken over het opzetten van duale trajecten, op een manier waarbij de reïntegratie de hoogste prioriteit heeft en in de tussentijd de inburgering gewoon door kan gaan.

De structuur van en de samenwerking in de keten van de inburgering zal dus aanzienlijk veranderen door de hierboven genoemde factoren. Dit hoeft echter helemaal niet te betekenen dat de samenwerking tussen de ketenpartners slechter zal verlopen dan de samenwerking

zoals die toen was onder de Wet Inburgering Nieuwkomers. Het is begrijpelijk dat bepaalde partijen zoals het ROC zijn bedenkingen heeft geuit over de nieuwe wet en de samenwerkingsverbanden die daarmee gepaard gaan, maar voor alle partijen is het afwachten hoe het beleid en de samenwerking op lokaal niveau zich uitpakt.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten en conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Omdat er bij de verschillende partijen nog veel onduidelijkheid heerst over de uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel is het moeilijk om concrete aanbevelingen te doen ten aanzien van het verbeteren van de ketensamenwerking rond inburgering op lokaal niveau. De Wet Inburgering is pas sinds 1 januari 2007 van kracht en daardoor nog vrij vers van de pers. Om die reden zou het goed zijn om in de toekomst (bijvoorbeeld vanaf het begin van 2008) vervolgonderzoeken te doen naar de samenwerking tussen betrokken partijen onder de WI. Na een jaar zal er meer structuur komen in de keten en de uitvoering van taken. De partijen hebben dan meer zicht op het reilen en zeilen van de samenwerking in het nieuwe stelsel.
- Van de keten onder de WIN is geen sprake meer. Het heeft dan ook geen zin om oplossingen te zoeken voor samenwerkingsproblemen die in het verleden in een totaal andere keten zijn voorgekomen. Beter is het om de nieuwe keten te toetsen aan de veranderingsformule die in paragraaf 3.5 van dit onderzoeksverslag de revue passeerde. De formule beveelt aan dat aan een aantal factoren moet worden voldaan, wil de veranderingen in ketens succesvol verlopen. Uit de analyse in de hoofdstukken 4 en 5 is gebleken dat de betrokken partijen deze factoren tegemoet komen, waarmee voorzichtig mag worden aangenomen dat de nieuwe keten zich zonder al teveel vallen en opstaan op een succesvolle manier zal ontwikkelen. Indien aan deze factoren niet is voldaan dient hier geïnvesteerd te worden door de betrokkenen.
- Wat verder opvalt, is dat het verdwijnen van de regierol, zoals in de WI staat beschreven, niet helemaal klopt met wat er uit de interviews naar voren is gekomen. De gemeente blijft de belangrijkste speler in het veld en de functies van informeren, faciliteren en handhaving zorgen ervoor dat dit in werkelijkheid ook zo is. In de gemeente Hengelo is dit gegeven het duidelijkst gebleken, omdat de gemeente in het verleden de coördinatie van de trajecten overliet aan Bureau Inburgering en die nu juist weer zelf op zich neemt; er kan geconcludeerd worden dat de gemeente Hengelo

als het ware de regie in de keten in handen heeft. In de rol van ketenregisseur moet de gemeente volgens de theorie aan een aantal voorwaarden voldoen, omdat de regisseur verantwoordelijk is voor het goed laten functioneren van de keten. De WI is begin dit jaar in werking getreden en betrokken partijen hebben aangegeven dat er afspraken met elkaar zijn gemaakt voor overleg met de gemeente over de uitvoering van de WI (de interviews zijn gehouden in de periode november 2006-maart 2007). Indien er in de overleggen niet aan de volgende punten is voldaan moet dit zo snel mogelijk als nog geschieden om het samenwerkingsproces goed te laten verlopen: het afstemmen van de verschillende activiteiten in de keten op elkaar, het analyseren van de wederzijdse afhankelijkheid, het besef hebben dat partijen van elkaar afhankelijk zijn, het opbouwen van wederzijds vertrouwen tussen partners en het maken van afspraken. Bij al deze punten moet de gemeente als ketenregisseur betrokken zijn.

Nabeschouwing

In hoofdstuk 3 zijn empirische en theoretische grondslagen van het onderzoek uiteengezet. In dat hoofdstuk zijn voorwaarden beschreven voor succesvolle ketensamenwerking en veranderingen binnen ketens. Wanneer de ketensamenwerking aan deze voorwaarden voldoet, zal de samenwerking volgens de empirie en theorie leiden tot succesvolle ketensamenwerking.

De resultaten die in dit onderzoek zijn verkregen zijn consistent met de verwachtingen op basis van deze grondslagen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat aan de (meeste) voorwaarden is voldaan. De ketensamenwerking onder de Wet Inburgering Nieuwkomers in zowel de gemeente Hengelo als de gemeente Enschede was op grote lijnen goed verlopen.

Kortom, uit dit onderzoek blijkt dat (haast) volledig is voldaan aan de voorwaarden die volgens de empirie en theorie nodig zijn om ketensamenwerking tot een succes te laten worden. Ondanks de positieve werking van de keten onder de WIN, is het van belang dat er aandacht wordt besteed aan de ketensamenwerking op lokaal niveau in het nieuwe inburgeringsbeleid. Aangezien het nog onduidelijk is hoe de samenwerking gaat verlopen en of die goed gaat verlopen, omdat de WI nog in haar kinderschoenen staat, is het noodzakelijk om verdere onderzoek te doen naar de samenwerking in de keten op uitvoerend niveau.

Voordat ik met deze scriptie begon, had ik een bepaald beeld van ketens en specifiek de inburgeringsketen. Door het literatuuronderzoek en de interviews heb ik meer inzicht gekregen op de verschillende aspecten van ketens en hun ontwikkeling en in het bijzonder op de regie en samenwerking op uitvoerend niveau in de inburgeringsketen.

De literatuur heeft me laten zien dat er in grote lijnen een samenhangend geheel bestaat van de aspecten die kenmerkend zijn voor ketens. Hier en daar zie ik verschillen bij de auteurs wanneer ze over ketens schrijven, maar dat kan worden uitgelegd doordat ze vanuit verschillende invalshoeken kijken naar het concept. Verder is literatuur over ketens nog vrij recent. Gezien de ketenontwikkelingen in de praktijk van overheidsorganisaties mag verwacht worden dat de komende tijd hier zeker verdere invulling aan wordt gegeven.

Met betrekking tot de uitkomsten van de interviews kan ik zeggen dat de verwachtingen omtrent de Wet Inburgering niet helemaal kloppen met de dagelijkse praktijk. De WI stelt onder meer dat de regierol van de gemeenten in de lokale situatie van inburgeringsproces verdwijnt. Dit komt niet helemaal overeen met wat ik heb gehoord van de verschillende partijen. Vooraf had ik zelf ook mijn bedenkingen over hoe zwaar aan dit punt van de nieuwe wet moet worden getild. Na het bestuderen van de documentatie wat betreft de WI had ik al een vermoeden dat de regie toch wel in de handen van de lokale overheid blijft. De gedachte werd gevoed door de drie functies van informeren, faciliteren en handhaven door de gemeenten. Ook ben na het doen van het onderzoek van mening dat de keuzevrijheid van bepaalde groepen inburgeringsplichtigen wellicht toch niet zo goed is als in de WI is beschreven. De reden hiervoor is dat ik denk dat het zeer moeilijk is om een gedegen inburgeringstraject te volgen en het inburgeringsexamen te halen wanneer iemand de taal niet spreekt en de cultuur niet kent. Juist de gemeenten moeten voorkomen dat er problemen zijn bij hun burgers. Daarom lijkt het mij verstandig dat de overheid voor alle groepen inburgeringsplichtigen trajecten voorlegt. Dit beperkt weliswaar de keuzevrijheid van de individu, maar ik denk dat er op deze manier onkunde, onwetendheid en onoverzichtelijkheid rond inburgering worden vermeden. Daarnaast is het voor te stellen dat bepaalde inburgeringsplichtigen misschien niet gemotiveerd zijn en dat ze het moeilijk vinden om (goede) inburgeringstrajecten te zoeken in een land die hun vreemd is. Het uiteindelijke doel is toch dat zoveel mogelijk mensen het inburgeringsexamen behalen en dit doel wordt niet bereikt wanneer er chaos ontstaat. Deze mening wordt gedeeld door de verschillende partijen die ik heb mogen spreken voor mijn onderzoek.

Bijlage I. Vragenlijst interviews

Doel van het interview

Dit interview als doel om in kaart te brengen hoe de huidige ketensamenwerking in het lokale veld van de inburgering verloopt (de perceptie van de betrokkenen) en wat de verwachtingen van de verschillende betrokken partners zijn over ketensamenwerking na invoering van het nieuwe inburgeringstelsel voor het lokale inburgeringveld. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van Stichting Minderheden Overijssel en wordt begeleid door de Universiteit Twente.

Werkwijze interview

Het interview bestaat uit een aantal onderwerpen, waarin verschillende aspecten van de nieuwe Wet Inburgering en het beleidsveld inburgering aan de hand van open vragen aan bod zullen komen.

Om het interview binnen de tijd (minder dan 1 uur) te kunnen afronden is het van belang bij de beantwoording van de vragen dicht bij de gestelde vraag te blijven.

Ook is het van belang dat u zoveel mogelijk antwoordt geeft vanuit uw functie in plaats van uit uw persoonlijke mening. Om de latere verwerking van het interview mogelijk te maken zou ik u om toestemming willen vragen een geluidsopname te maken van het interview. (ja / nee?)

Waarborgen validiteit en betrouwbaarheid door middel van anonimiteit

De gegevens zullen in die zin anoniem worden verwerkt dat er geen namen in het rapport zullen worden opgenomen. Wel zal bij eventuele citaten worden verwezen naar de organisatie en functie van de persoon in kwestie. (Als de respondent dat niet wil dan voorstellen noteren dat het gaat om een woordvoerder van de organisatie zonder de functie te noemen)

Onderzoeksrapport wordt na afronding per e-mail toegestuurd. Daarom wat gegevens nodig van de informant.

Noteren persoonsgegevens:

Naam:

E-mailadres:

Organisatie:

Functie:

Korte inleiding

Op dit moment is het zo dat in het inburgeringsbeleid de gemeenten nauw samenwerken met verschillende organisaties, zoals het ROC, het CWI en stichting VluchtelingenWerk; in deze samenwerking heeft de gemeente de regierol, wat erop neerkomt dat zij de beleidsdoelen bepaalt en het uitvoeringsproces coördineert. In de nieuwe situatie wordt die rol beperkt en de gemeente hoeft "slechts" voorlichting te geven en de inburgeringsplicht hand te haven. Deze nog te komen ontwikkeling zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor de samenwerking tussen de gemeente en betrokken organisaties. Al die partijen zitten in zogenaamde keten. De samenwerking in de inburgeringsketen wordt nu nog gestuurd en beheerst door de gemeente, maar welke partij draagt in het nieuwe beleid zorg voor het management? De grote vraag is echter hoe de samenwerking tussen de gemeente en andere betrokken partners rond inburgering in de nieuwe situatie eruit gaat zien en vooral, hoe de samenwerking in de keten gemanaged wordt wanneer straks de gemeentelijke regierol komt te vervallen. Er wordt verondersteld dat een verandering in de wetgeving rond inburgering ook een verandering van ketenmanagement op lokaal en regionaal niveau met zich meebrengt.

1. Vragen over ketensamenwerking (voor invoering Wet Inburgering)

- a) Kunt u vertellen wat de rol, bevoegdheid, taak en verantwoordelijkheid van uw organisatie is?
- b) Kunt u aangeven welke schakel (deelproces) uw organisatie vormt in de keten en hoe wederzijdse afhankelijkheid zich laat zien?- feitelijke gang van zaken
- c) Welk belang hecht uw organisatie aan de ketensamenwerking en waarom?
- d) Zitten volgens u de juiste partijen aan tafel? Wie zouden wel aan tafel moeten zitten en wie niet en waarom?
- e) Hoe zijn formele verantwoordelijkheden en overdrachten in de inburgeringsketen geregeld en zijn hierin verbeteringen mogelijk?

Samenwerking in de inburgeringsketen

- f) Hoe liggen de verhoudingen (macht en vertrouwen) tussen de ketenpartners onderling op dit moment? Optimaal? Hoe zou deze relaties verbeterd kunnen worden?
- g) Hoe is de interne afstemming van werkprocessen geregeld?
- i) Hoe zou u de huidige samenwerking (samenhang en afstemming van werkprocessen en handelingen voor het bereiken van een gemeenschappelijk doel) met de andere ketenpartners willen beoordelen en kunt u iets zeggen over de vier fasen voor ketenontwikkeling (informatie, communicatie, afstemming en integratie)?- oordeel over de praktijk
- j) Welke factoren dragen bij aan een succesvolle samenwerking?
- k) Zijn er belemmeringen die de samenwerking tussen de ketenpartners bemoeilijken? Zo ja, hoe kunnen deze worden opgelost?

2. Vragen over ketensamenwerking (na invoering Wet Inburgering)

- a) In hoeverre verwacht u dat uw rol, taak en verantwoordelijkheid zal veranderen met de invoering van de Wet Inburgering?
- b) In hoeverre verwacht u dat de samenwerking met andere ketenpartners zal veranderen in de nieuwe situatie? Welke mogelijke samenwerkingsproblemen voorziet u hierbij? En welke mogelijkheden ziet u om deze aan te pakken?
- c) Kan het zo zijn dat ketenpartners fuseren als gevolg van een beter ketenresultaat of kunnen er ketentaken schuiven tussen partners?
- d) Ziet u samenwerking ontstaan tussen ketens?
- e) Ziet u andere ontwikkelingen ontstaan in de keten?

Bijlage II. Contactgegevens organisaties

Gemeente Hengelo

Stadkantoor

Hazenweg 121

7556 BM Hengelo

E-mail: gemeente@hengelo.nl

Tel.: (07 4) 245 9876

Carint

Hoofdkantoor

Aletta Jacobslaan 55

7555 PJ Hengelo

E-mail: info@carint.nl

Tel.: (074) 367 70 00

ROC van Twente

Sector volwasseneneducatie

Sportlaan Driene 8-10

7552 HA Hengelo

Tel.: (074) 850 3400

CWI Hengelo

Oldenzaalsestraat 15

7551 AM Hengelo

Tel.: (074) 7508180

UWV Hengelo

Pr. Beatrixstraat 9-15

7550 AB Hengelo

Tel.: 0900 – 9294/ 0900 – 9295

Gemeente Enschede

Stadskantoor

Hengelosestraat 51

7514 AD Enschede

Tel.: 053 - 481 81 81

Stichting Vluchtelingenwerk Enschede

Molenstraat 74

7514 DL Enschede

E-mail: vluchtelingenwerk@enschede.nl

Tel.: (053) 4339154

ROC van Twente

Sector Volwasseneneducatie

Buursersstraat 250a

7544 RG Enschede

Tel.: (053) 475 0510

CWI Enschede

Korte Hengelosestraat 1

7511 JA Enschede

Tel.: (053) 7508090

Bijlage III. lijst met afkortingen

ROC Regionaal Opleidingscentrum

SVW Stichting Vluchtelingenwerk

CWI Centrum voor Werk en Inkomen

UWV Uitvoeringsinstituut voor Werknemersverzekeringen

SMO Steunpunt Minderheden Overijssel

Literatuurlijst

- >Aa, A.H.E. van der, Konijn, T., *Ketenregisseurs en ketenontwikkeling, het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*, Lemma, Utrecht, 2001
- >Babbie, E., *The Practice of Social Research*, 9th edition, Belmont: Wadsworth, 2001
- >Duivenbode, H.P.M. van, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000
- >Geurts, Peter (1999) *Van Probleem naar Onderzoek, Een praktische handleiding met COO-cursus*, Bussum: Uitgeverij Coutinho
- >Grijpink, J.H.A.M., *Keteninformatisering, met toepassing op de justitiële keten*, Sdu uitgevers, Den Haag, 1999
- >Grijpink, J.H.A.M., *Informatiestrategie voor ketensamenwerking*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002
- >Kabinet, *Kabinetsreactie op het eindrapport 'Bruggen bouwen' van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*, 24 mei 2004
- >Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbare bestuur*, Quantas, Rijswijk, 2003
- >Ministerie van Justitie (2004) *Contourennota 'Herziening van het inburgeringstelsel'*, april 2004
- >Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2004) *Bruggen Bouwen, Eindrapport*, Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2003, nr. 28689

