



TRIARII

*Strategie, Innovatie, Implementatie*

WI wel en WI niet?

**Onderzoek onder 60 grote Nederlandse gemeenten naar  
de status van de voorbereiding op de nieuwe wet  
inburgering**

Barneveld, september 2006

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
De nieuwe Wet Inburgering (WI)	6
Doelstelling onderzoek	6
Onderzoeksopzet	7
Gegevensverzameling en analyse	7
Onderzoeksgroep bestaat uit 60 grotere gemeenten	7
Indeling van de rapportage	8
<b>2 Gemeenten zijn ver met de voorbereiding, ondanks onzekerheid</b>	<b>9</b>
Frontoffice wordt door tweederde van gemeenten genoemd als informatiebron	9
Grote gemeenten zijn verder met het opstellen van een beleidsplan	10
De gemeenten geven aan op 1 januari klaar te zijn voor de nieuwe wet, maar de vraag is of dat in alle gevallen reëel is	11
Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan klaar te zijn	11
Door uitstel van de invoeringsdatum wordt de planning haalbaar	12
Maar enige scepsis en voorzichtigheid is op zijn plaats	13
<b>3 Beleid richt zich voornamelijk op de voorkant van het proces</b>	<b>14</b>
Gemeenten besteden aandacht aan samenwerking met andere beleidsterreinen	15
Doelgroepbepaling kan worden verbeterd	15
Doelgroepen worden in het beleid breder geformuleerd dan wat de wet voorschrijft	15
Gemeenten weten niet hoe groot de doelgroepen zijn	16
Gemeenten hebben voldoende mogelijkheden om doelgroepen te bepalen als onderdeel van (nieuw) beleid	16
<b>4 De uitvoering kent enkele belangrijke knelpunten</b>	<b>17</b>
Communicatie tussen ministerie en gemeenten verloopt moeizaam	17
Gemeenten moeten meer doen voor minder geld	17
Handhaving krijgt weinig aandacht	17
<b>5 Evalueren en leren moet nog meer vorm krijgen</b>	<b>19</b>
In relatief weinig gevallen wordt er aandacht besteed aan evaluatie	19
Evalueren doe je niet alleen achteraf en moet goed worden doordacht	19

<b>6 De gemeenten moeten de eigen organisatie veranderen</b>	<b>21</b>
Van uitvoeren naar regisseren	22
Van nationale naar lokale prioriteiten	23
Van kwantiteit naar kwaliteit	23
Van vaste contracten naar aanbesteden	23
Van doorsturen naar wegwijs maken	24
<b>A Deelnemende gemeenten</b>	<b>25</b>
<b>B Vragenlijst</b>	<b>26</b>
<b>C Achtergrondinformatie Significant</b>	<b>28</b>
<b>D Achtergrondinformatie Triarii</b>	<b>31</b>
<b>E Geïnterviewde knelpunten</b>	<b>34</b>



# Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek dat vlak voor de zomer van 2006 gezamenlijk is uitgevoerd door het adviesbureau Triarii en het onderzoeks- en adviesbureau Significant. Dit onderzoek is uitgevoerd onder naar aanleiding van de invoering van de nieuwe inburgeringswet per 1 januari 2007. Een zestigtal gemeenten heeft meegewerkt aan dit onderzoek.

Dit rapport is bedoeld voor de beleidsmakers binnen gemeenten, maar ook voor de landelijke beleidsmakers. Gemeenten kunnen zien hoe ze in de voorbereiding staan ten opzichte van hun collega-gemeenten. Ook levert dit rapport praktische aanbevelingen voor de gemeenten. De landelijke beleidsmaker kunnen zien hoe de gemeenten omgaan met het beleid en welke knelpunten er zoal zijn.

De onderzoekers:

Ir. S. van Dieten (Significant)  
Ir. M.R. Goedvolk (Significant)  
Drs. B. Karssen (Significant)  
Drs. G.J. van der Panne (Triarii)  
Dr. J. Modder (Triarii)  
Drs. R.P.M. Overgoor (Triarii)

## **De nieuwe Wet Inburgering (WI)**

I01 De nieuwe Wet Inburgering (WI) heeft tot doel integratie van vreemdelingen en allochtonen te verbeteren. De WI treedt per 1 januari 2007 in werking.

I02 De belangrijkste wijziging van de WI ten opzichte van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en de oudkomersregeling is dat in de WI een grote mate van de verantwoordelijkheid voor de inburgering bij de inburgeraar zelf komt te liggen. De inburgeraar kan dus een veelheid aan beslissingen zelf nemen. Daarnaast is er echter wel een resultaatverplichting ingevoerd. Het inburgeringstraject dient te worden afgerond met een examen, dat met succes dient te worden afgerond.

I03 De gemeenten en de IB-Groep (Informatiebeheer Groep) zijn belangrijke partners van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het doen van aanbiedingen van cursussen aan inburgeraars en voor het handhaven van de inburgeringsplicht, en zij kunnen boetes opleggen. De gemeenten hebben daarnaast een grote vrijheid op het gebied van hun eigen prioriteitstelling. Zo zullen gemeenten met cursusaanbieders afspraken maken over inhoud en prijzen van cursussen. De gedwongen winkelnering bij de ROC's wordt afgeschaft.

I04 De IB-Groep is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van Informatiesystemen, (Bestand Potentiële inburgeraars en het Informatiesysteem Inburgering) en het verstrekken van leningen en vergoedingen aan de inburgeraar. Ook zal de IB-Groep de centrale examens afnemen.

## **Doelstelling onderzoek**

I05 Dit onderzoek heeft tot doel om een beeld te krijgen van de status van de voorbereiding van gemeenten op de nieuwe Wet Inburgering. De hoofdonderzoeksvraag is in hoeverre de verschillende gemeenten op de hoogte zijn van de rechten en plichten die zij krijgen onder de nieuwe Wet Inburgering en wat de visie van de gemeenten op deze wet is. Een andere vraag die de onderzoekers graag beantwoord willen zien, is met welke aspecten van deze nieuwe wet de gemeenten op dit moment worstelen.

## Onderzoeksopzet

### Gegevensverzameling en analyse

I06 Het onderzoek is uitgevoerd door gebruik te maken van een telefonische enquête. Van te voren is een selectie gemaakt van gemeenten die benaderd zijn en bij deze gemeenten is steeds contact gezocht met de ambtenaar die verantwoordelijk is voor het implementatieproces van de nieuwe Wet Inburgering. Aan deze persoon is volgens een vast interviewschema een aantal vragen voorgelegd.<sup>1</sup> Een interview duurde tussen de 10 en 30 minuten, afhankelijk van de expertise van de geïnterviewde personen en de mate waarin er op details werd ingegaan. Op een aantal vragen zijn naderhand bewerkingen toegepast om de uitkomsten te groeperen en beter interpreteerbaar te maken. Een voorbeeld hiervan is het categoriseren van de antwoorden op de vraag: “Wanneer denkt u gemeente klaar te zijn voor de nieuwe Wet Inburgering?” Bij deze vraag werden de verschillende antwoorden gegroepeerd in drie tijdsklassen.

I07 Voor het maken van de figuren in dit rapport is gebruik gemaakt van statistische analyses. Deze kwantitatieve data vormen de kapstok van dit onderzoek. De opmerkingen die de geïnterviewden plaatsten zijn daarnaast van evenzoveel waarde en worden beschouwd als een verdere verdieping van dit onderzoek. Een persoon kan ‘ja’ of ‘nee’ op een bepaalde vraag antwoorden, maar pas uit zijn opmerkingen blijkt in welke context dit antwoord gezien moet worden. Daarom hebben de onderzoekers ervoor gekozen om elk van de in dit rapport getoonde figuren zoveel mogelijk te begeleiden met de opmerkingen die door de geïnterviewden zelf zijn geplaatst.

### Onderzoeksgroep bestaat uit 60 grotere gemeenten

I08 Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder de grotere gemeenten. Deze gemeenten zijn ‘groot’ vanwege het aantal inwoners en/of omdat ze grootstedelijke problematiek kennen. Dit is een gebruikelijke indeling in de inburgeringswereld.

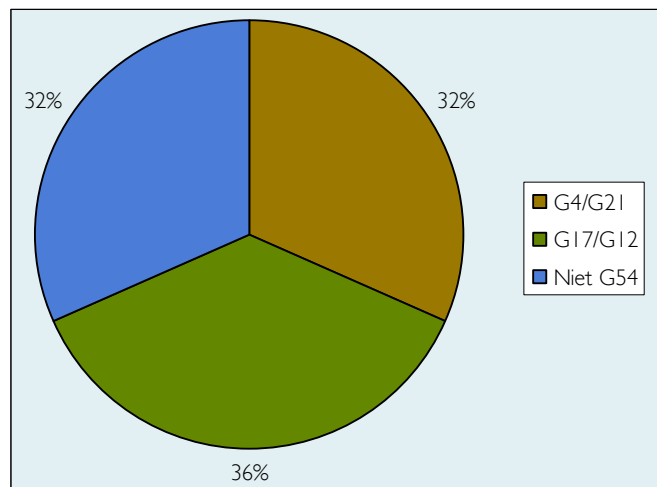
I09 In dit hoofdstuk worden eerst kort de kenmerken van de gemeenten in de onderzoeksgroep weergegeven; vervolgens wordt stil gestaan bij de kenmerken van de nieuwkomers in deze gemeenten en als laatste wordt aandacht besteed aan de belangrijkste informatiebronnen die deze gemeenten gebruiken bij de voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering.

---

<sup>1</sup> In bijlage C is een overzicht van de gestelde vragen te vinden.

I 10 Bij aanvang van het onderzoek is een lijst opgesteld van 73 gemeenten (alle G54 gemeenten en een aantal niet-G54 gemeenten). Bij 13 gemeenten kon een beoogd of geschikt contactpersoon niet worden gevonden of kon men de juiste gegevens niet leveren. Hierdoor zijn uiteindelijk van 60 gemeenten de antwoorden op de vragen verwerkt in dit onderzoek. Een lijst met de deelnemende gemeenten is opgenomen in bijlage B.

I 11 Van deze 60 gemeenten behoren er 19 tot de G25 gemeenten (de G4 en nog 21 grote gemeenten). Verder behoren 22 gemeenten (36%) tot de kleinere groep G54 gemeenten (de G17 en G12 gemeenten). De overige 19 gemeenten (32%) behoren tot de niet-G54 gemeenten. Een procentuele verdeling van de gemeenten over deze omvangsgroepen is te vinden in figuur 3.1.



Figuur 3.1: De verdeling van de omvang van de gemeenten in de onderzoeksgroep

### Indeling van de rapportage

I 12 Het rapport is opgebouwd langs enkele belangrijke onderwerpen voor de gemeenten die te maken hebben met de WI, te weten:

- (a) Implementatie van de WI (hoofdstuk 2);
- (b) Beleid (hoofdstuk 3);
- (c) Uitvoering (hoofdstuk 4);
- (d) Evaluatie (hoofdstuk 5);
- (e) Organisatie (hoofdstuk 6).

I 13 Naast de bovenstaande specifieke onderwerpen, zijn er ook knelpunten door de gemeenten aangegeven. Voor zover deze niet aan deze specifieke onderwerpen waren te koppelen, zijn deze opgenomen in de bijlage.

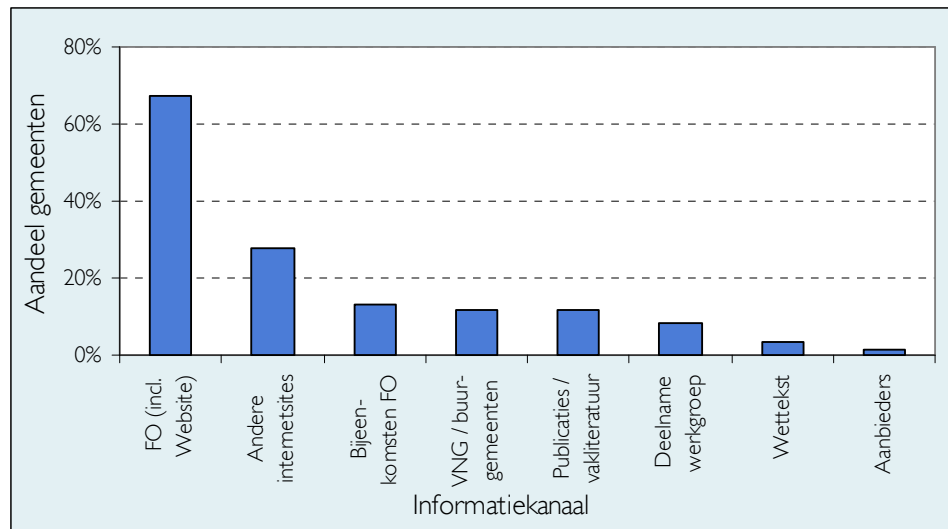


## 2 Gemeenten zijn ver met de voorbereiding, ondanks onzekerheid

201 Ten tijde van dit onderzoek was de nieuwe wet nog niet goedgekeurd door de Tweede Kamer, dit is inmiddels wel gebeurd. Het was nog onduidelijk of en wanneer de nieuwe wet ingevoerd zou worden; er waren zoveel amendementen ingediend dat de wet nog 'alle kanten op kon gaan'. Desondanks waren vrijwel alle gemeenten al druk bezig met de voorbereiding. Dit hoofdstuk gaat op die voorbereiding in: de gemeenten is gevraagd naar de status van het beleidsplan, naar de datum waarop de gemeente verwacht klaar te zijn met de voorbereiding en naar de haalbaarheid van de door het Ministerie van Justitie voorgestelde planning. Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. In het volgende hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op de inhoud van de beleidsplannen.

### **Frontoffice wordt door tweederde van gemeenten genoemd als informatiebron**

202 De gemeenten is gevraagd op welke wijze zij op de hoogte zijn gesteld en worden gehouden van de nieuwe Wet Inburgering. Op deze vraag noemen de gemeenten meerdere informatiebronnen. Tweederde (67%) van de gemeenten noemt onder andere het Frontoffice Inburgering van het Ministerie van Justitie als een van de belangrijke informatiebronnen. Daarnaast worden ook veel andere websites geraadpleegd om informatie te vergaren; 28% van de gemeenten geeft aan dit te doen. Er was één gemeente die informatie had verkregen via een aanbieder van inburgeringstrajecten. De mogelijke informatiebronnen en in hoeveel gevallen deze genoemd worden door de gemeenten staan in figuur 4.1.

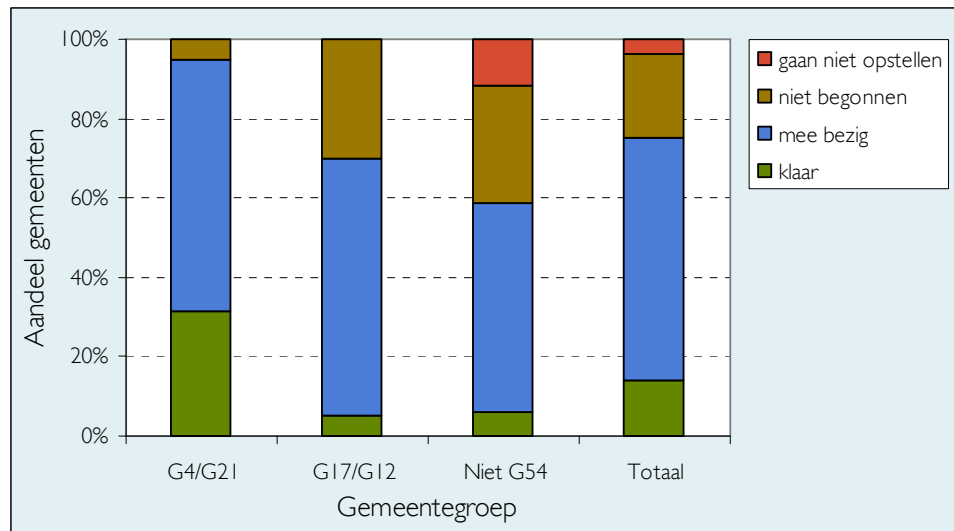


Figuur 4.1: Het relatief aantal keer dat een bepaalde informatiebron door een gemeente wordt genoemd

### Grote gemeenten zijn verder met het opstellen van een beleidsplan

203 De grote gemeenten zijn verder met hun beleidsplan dan de kleinere gemeenten. In de niet-G54 gemeenten zijn pas 10 van de 17 gemeenten (59%) klaar of gestart met het beleidsplan. In de grootste G54 gemeenten ligt dit percentage op 95%. De kleinere G54 gemeenten zitten hier met 70% tussenin.

204 In totaal is driekwart van de ondervraagde gemeenten gestart met het opstellen van een beleidsplan. Acht gemeenten (14%) gaven aan dat het beleidsplan al gereed is. Twee gemeenten zijn niet van voornemens om een beleidsplan op te gaan stellen. In figuur 4.2 staat het relatieve aantal gemeenten verdeeld over de verschillende fasen van het beleidsplan.



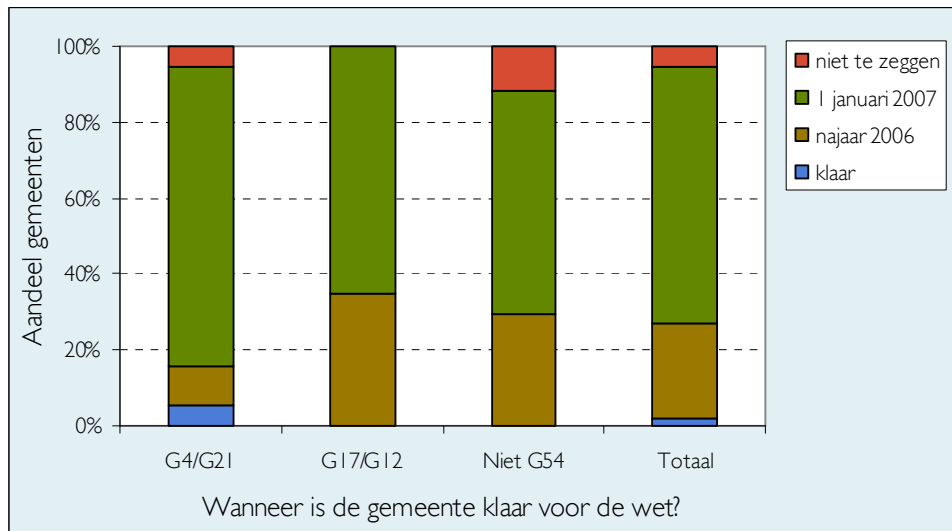
Figuur 4.2: De verdeling van het antwoord op de vraag hoever de gemeente is met haar beleidsplan

205 Sommige gemeenten die al klaar zijn met het opstellen van een beleidsplan, gaven aan dat zij in het traject van opstellen van het beleidsplan rekening hebben gehouden met een inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2006. Dit was in eerste instantie de datum waarop de nieuwe wet in zou gaan. Deze gemeenten vonden het niet nodig om de planning bij te stellen, toen bleek dat de invoering van de wet vertraging opliep.

### **De gemeenten geven aan op 1 januari klaar te zijn voor de nieuwe wet, maar de vraag is of dat in alle gevallen reëel is**

#### **Het overgrote deel van de gemeenten geeft aan klaar te zijn**

206 Op de vraag wanneer de gemeenten klaar denken te zijn om met de uitvoering van de wet te starten, geven ze vrijwel allemaal (95%) aan dat dit op of voor 1 januari 2007 zal zijn. Een G4 gemeente gaf aan dat zij per direct al met de nieuwe wet zou kunnen beginnen. Drie gemeenten (5%) geven aan dat zij absoluut niet kunnen bepalen wanneer zij klaar zullen zijn voor de nieuwe wet – zie ook figuur 4.3.



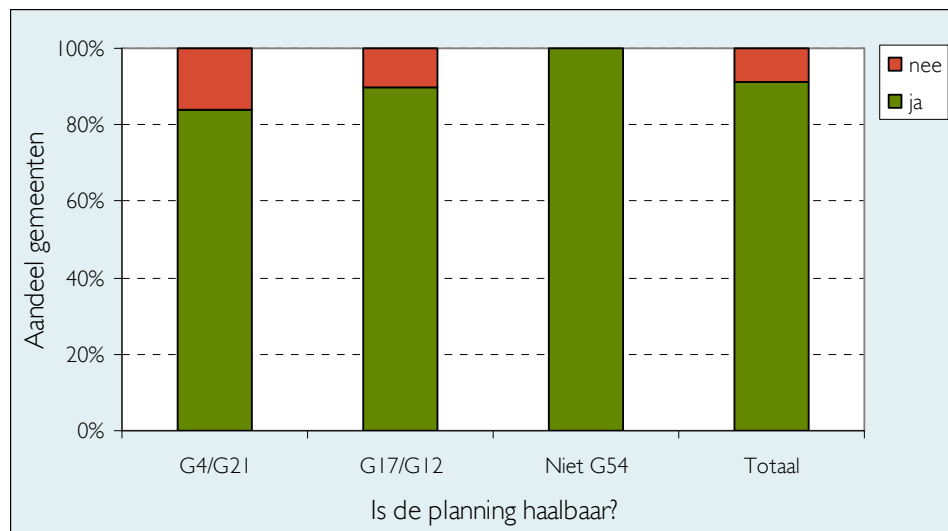
Figuur 4.3: De verdeling van het antwoord op de vraag wanneer de gemeente klaar is voor uitvoering van de wet

207 In figuur 4.3 valt verder op dat de kleinere gemeenten relatief vaker rekening houden met een veiligheidsmarge. De G17/G12 gemeenten en de niet-G54 gemeenten geven vaker dan de G25 gemeenten aan dat zij proberen klaar te zijn in het najaar van 2006. Dit geeft ze dan nog enkele maanden ruimte om uit te lopen op de planning of om de laatste details te regelen.

### Door uitstel van de invoeringsdatum wordt de planning haalbaar

208 We hebben de gemeenten ook gevraagd of zij de planning, zoals die door het Ministerie van Justitie is opgesteld, haalbaar achten. De vraag wordt door 51 gemeenten (91%) positief beantwoord, terwijl 5 gemeenten de planning niet haalbaar vonden – zie figuur 4.4. Vier gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

209 Alle niet-G54 gemeenten die deze vraag beantwoordden, vinden de planning haalbaar. Twee van de 20 kleinere G54 gemeenten vinden de planning niet haalbaar. En drie van de 19 grote G54 gemeenten vinden de planning onhaalbaar.



Figuur 4.4: De verdeling van het antwoord op de vraag of de planning haalbaar is

210 Bij het beantwoorden van deze vraag plaatsen de gemeenten wel enkele kanttekeningen. Zo wordt aangegeven dat de planning haalbaar is, omdat deze gehaald móet worden. Met andere woorden: de gemeente heeft geen andere keus. Een andere gemaakte opmerking is dat het eerder de vraag is of het Ministerie de planning wel zal halen en dat je als gemeente moeilijk vooruit kan lopen op het Ministerie. Het merendeel van de gemeenten is van mening dat de planning krap, maar haalbaar is. Veel gemeenten geven aan dat er ademruimte is ontstaan door de invoering uit te stellen, maar dat op 1 januari alle de basisvoorwaarden geregeld zullen zijn om met het nieuwe stelsel te starten. In de loop van 2007 kunnen alle nadere details ingevuld worden.

### Maar enige scepsis en voorzichtigheid is op zijn plaats

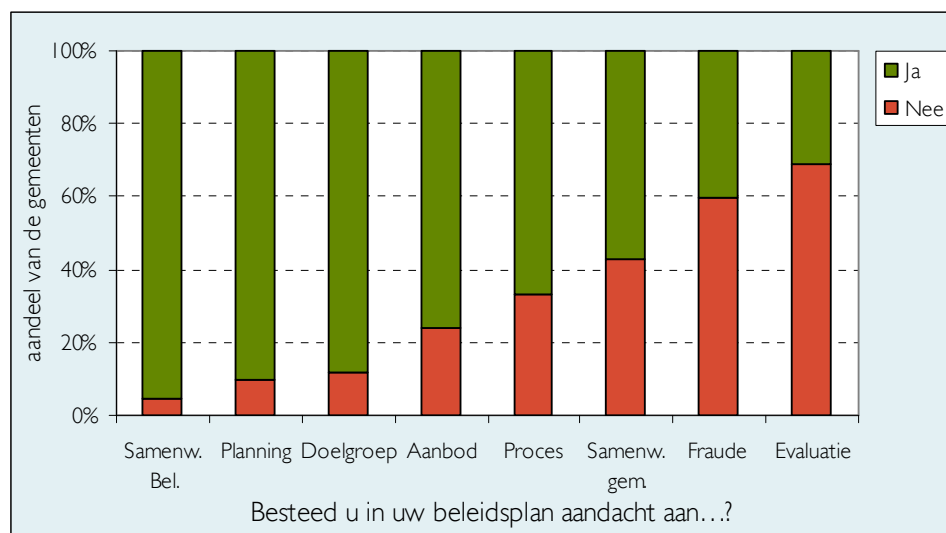
211 Uit de knelpuntenvraag komt naar voren dat zes gemeenten denken in tijdproblemen te zullen komen. Niet alleen omdat de werkzaamheden van de gemeente anders ingericht moeten worden, maar ook omdat er een aantal wetten tegelijk op de gemeenten afkomen. Zo moet de WMO wetgeving en de nieuwe Wet Inburgering ingevoerd en geïntegreerd worden.

212 De meeste gemeenten geven aan gereed te zullen zijn op 1 januari 2007. Daarbij kunnen vraagtekens gesteld worden; het gevoel bekruipt ons uit de interviews dat de gemeenten de implementatie trajecten onderschatten. Er dient nog veel te gebeuren bij de gemeenten; eigenlijk is het niet reëel te verwachten dat men op tijd volledig gereed zal zijn.

### 3 Beleid richt zich voornamelijk op de voorkant van het proces

301 De gemeenten is ook gevraagd aan welke aspecten zij op dit moment aandacht besteden in hun beleidsplan. Hieruit komt naar voren dat de gemeenten voornamelijk bezig zijn met de voorkant van het proces. Interne afstemming, tijdsplanning en welke doelgroepen bediend moeten worden, worden het vaakst genoemd als aspecten waar aandacht aan besteed wordt. Het proces zelf, de handhaving en op welke wijze boetes opgelegd moeten worden en de wijze waarop de evaluatie zal worden gedaan, noemt men veel minder vaak. Samenwerking met andere gemeenten wordt relatief ook weinig genoemd, maar dit kan te maken hebben met het feit dat de onderzoeksgroep uit grote gemeenten bestaat die vanwege hun omvang niet samen hoeven te werken.

302 Figuur 5.1 geeft weer aan welke beleidsaspecten gemeenten aandacht besteden. In deze figuur zijn alleen de gemeenten weergegeven die hebben aangegeven bezig te zijn, of klaar te zijn met het opstellen van het beleidsplan. Dit betreft 42 gemeenten. In de volgende paragrafen zal een aantal van deze aspecten verder toegelicht worden.



Figuur 5.1: De verdeling van het antwoord op de vraag of de gemeenten aandacht besteden aan een van de genoemde beleidsaspecten

## **Gemeenten besteden aandacht aan samenwerking met andere beleidsterreinen**

303 Samenwerking met andere beleidsterreinen wordt door 95% van de gemeenten genoemd als aspect waaraan aandacht wordt besteed in het beleidsplan. Twee gemeenten geven aan dat dit aspect niet wordt meegenomen in het beleidsplan.

304 Sociale zaken wordt het vaakst genoemd als het terrein waar mee samengewerkt zal worden. Dit heeft te maken met de duale trajecten die aangeboden zullen worden. Reïntegratie, volwassenen educatie, werk en inkomen zijn vaak zaken die zijn ondergebracht bij Sociale zaken.

305 Eén van de twee gemeenten die aangaf dat aan samenwerking geen aandacht besteed hoeft te worden, meldt dat bij deze gemeente inburgering al onderdeel is van Sociale zaken. Inburgering is bij deze gemeente niet iets afzonderlijks, maar wordt gezien als onderdeel van de totale integratietaken van de gemeente.

## **Doelgroepbepaling kan worden verbeterd**

### **Doelgroepen worden in het beleid breder geformuleerd dan wat de wet voorschrijft**

306 Het beleid ten aanzien van het formuleren van doelgroepen is ook een belangrijk aandachtspunt in de beleidsplannen. Van de 42 gemeenten die bezig zijn (geweest) met een beleidsplan geven er 37 aan dat ze aan doelgroepen aandacht besteden. Vijf gemeenten besteden geen bijzondere aandacht aan doelgroepenbeleid in hun beleidsplan.

307 De gemeenten geven aan dat ze de doelgroepen en het opstellen van prioriteringsbeleid serieus nemen. Het merendeel van de gemeenten gaat verder dan alleen de door de wet voorgeschreven doelgroepen aan te wijzen als prioritaire doelgroep. Deze gemeenten zijn druk bezig om zich te oriënteren op doelgroepen die in hun gemeente bijzondere aandacht verdienen. Veelal zijn gemeenten nog in de verkennende fase en is nog niet precies duidelijk welke doelgroepen prioriteiten zullen krijgen. Een gemeente kenmerkt haar doelgroepenbeleid door aan te geven dat inburgeren alleen niet het doel van een gemeente kan zijn; het gaat die gemeente erom dat iedere inwoner kan functioneren in de gemeente.

308 De gemeenten die op dit moment nog geen doelgroepenbeleid hebben opgesteld, geven aan dat ze wachten tot er meer duidelijkheid komt van het Ministerie. Deze gemeenten wachten nog op voorlichting over het bereiken van bijzondere doelgroepen of willen nu geen doelgroepen vastleggen die dadelijk niet onder de wet (mogen) vallen.

## **Gemeenten kennen enkele knelpunten ten aanzien van de doelgroepen**

309 Gemeenten noemen een aantal knelpunten met betrekking tot doelgroepen (31 keer genoemd in de interviews). De meest voorkomende zijn:

- (a) onduidelijkheid over de grootte en samenstelling van de doelgroepen (12 keer);
- (b) problemen met het bereiken van de doelgroepen (9 keer genoemd);
- (c) problemen met het opleggen van de verplichtingen aan de oudere inburgeraars.

## **Gemeenten hebben voldoende mogelijkheden om doelgroepen te bepalen als onderdeel van (nieuw) beleid**

310 Dat veel gemeenten aangeven moeite te hebben met het bepalen van de doelgroepen is niet verwonderlijk; het potentieel van inburgeraars is groot. Toch zijn er, zelfs voordat de gegevens van het Ministerie van Justitie beschikbaar zijn, voldoende mogelijkheden om een indruk te krijgen van de doelgroepen omdat de basisgegevens voor een groot deel in bezit zijn van gemeenten.

311 Zo bevat de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) gegevens op basis waarvan gemeenten zelf selecties kunnen maken. Het koppelen van deze gegevens met bestanden van bijvoorbeeld, de sociale diensten vergroten de mogelijkheden alleen nog maar. Een aantal gemeenten gaf tijdens de interviews aan, alvast onderzoek te doen naar de omvang van de doelgroep.

312 Gemeenten dienen een nieuw beleid te formuleren en te implementeren. De doelgroepbepaling speelt daarbij een belangrijke rol. De gemeente kan in beginsel op basis van de criteria in de wet zelf al een bestand maken waarmee zij aan de slag kan, en dit bestand kan van een goede kwaliteit zijn.



## 4 De uitvoering kent enkele belangrijke knelpunten

401 De uitvoerende, praktische kant van het invoeren van de nieuwe Wet Inburgering wordt door 27 gemeenten in de interviews als een aandachtspunt aangegeven. Vooral als gevolg van de moeizame informatievoorziening, het gebrek aan financiën en knelpunten wat betreft de doelgroepen zien veel gemeenten de uiteindelijke uitvoering als een groot knelpunt.

402 Handhaving wordt negen keer genoemd als knelpunt. De gemeenten vragen zich af op welke wijze men met bestuurlijke boetes moet omgaan en zien te weinig mogelijkheden in de wet om te kunnen handhaven. Zo wordt het onacceptabel gevonden dat pas na vijf jaar opgetreden mag worden tegen iemand die had moeten inburgeren, dit op eigen verantwoordelijkheid had moeten doen, maar dit niet heeft gedaan.

403 Ook de manier waarop men aan voldoende gekwalificeerd personeel moet komen wordt als knelpunt genoemd (acht keer genoemd). Hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

### **Communicatie tussen ministerie en gemeenten verloopt moeizaam**

404 Een veel genoemd knelpunt is de informatievoorziening vanuit het Ministerie. Bij 30 van de 125 genoemde knelpunten staat de informatievoorziening centraal. De gemeenten storen zich aan het feit dat het Ministerie blijft schuiven met data (zes keer genoemd). Daarnaast wordt er geen duidelijkheid gegeven over de budgetten (vier keer genoemd) en wordt de complexiteit van de wet als knelpunt gezien.

### **Gemeenten moeten meer doen voor minder geld**

405 Van de 125 knelpunten liggen er 19 in de financiële sfeer. In de meeste gevallen (14 keer genoemd) zijn gemeenten bezorgd over het feit dat ze hun taken onvoldoende kunnen uitvoeren omdat er te weinig geld beschikbaar is. De overige vijf knelpunten gaan erover dat gemeenten problemen verwachten met de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar.

### **Handhaving krijgt weinig aandacht**

406 In 40% van de gevallen geeft een gemeente aan dat zij vooraf aandacht besteedt aan handhaving ter voorkoming van fraude en ontduiking. De overige 60% van de gemeenten vindt het niet nodig om bijzondere aandacht aan handhaving te besteden of zijn hier nog niet aan toegekomen.

407 Een veel gehoorde opmerking met betrekking tot het opstellen van beleid over fraude is dat dit onder het handhavingsbeleid valt. In veel gevallen is dit handhavingsbeleid op dit moment nog niet opgesteld of hoeft dit beleid niet opgesteld te worden, omdat het in het bredere handhavingsbeleid van de gemeente valt.

408 De huidige wetgeving biedt voldoende mogelijkheden om te handhaven. Ook dit wordt vaak als reden aangegeven waarom een gemeente geen specifieke aandacht besteedt aan fraude of ontduiking. Zowel de nieuwe Wet Inburgering zelf als de Leerplichtwet worden aangedragen als basis voor voldoende handhavingsmogelijkheden.

409 De opmerkingen die de gemeenten geven over de overige aspecten uit figuur 5.1 zijn zeer divers. Zo wordt bij de vraag of een gemeente aandacht besteedt aan de aanbodkant zowel ingegaan op het aanbod voor de inburgeraar als op het aanbod voor de gemeente zelf. Omdat de opmerkingen voor de overige aspecten niet goed te groeperen zijn en niet duidelijk is of de interpretatie van de vraag voor alle gemeenten hetzelfde is, is ervoor gekozen om hier verder niet over te rapporteren.

## 5 Evalueren en leren moet nog meer vorm krijgen

501 Er wordt relatief weinig aandacht besteed aan evaluatie in de beleidsplannen. Dit hoofdstuk gaat verder in op de aandacht voor evaluatie en geeft aan waarom evaluatie van belang is.

### **In relatief weinig gevallen wordt er aandacht besteed aan evaluatie**

502 Slechts 13 van de 42 gemeenten geven aan dat ze in hun beleidsplan aandacht besteden aan evaluatie (zowel ex ante als ex post). Dit betekent dat bijna 70% van de gemeenten op dit moment nog niet bewust over evaluatie nadenkt.

503 Uit de reacties van de gemeenten blijkt dat evaluatie vaak als een standaardprocedure wordt gezien. Aan de ene kant wordt bij sommige gemeenten elk inkoopproces standaard geëvalueerd en is men daarom van mening dat geen bijzondere aandacht aan evaluatie besteed hoeft te worden. Aan de andere kant wordt aangegeven dat men er nog niet aan toe is gekomen om beleid op te stellen met betrekking tot de evaluatie.

504 Het is opmerkelijk dat de gemeenten die wel rekening houden met evaluatie in hun beleidsplan ook vaak de opmerking plaatsen dat dit een standaardprocedure is. Hieruit blijkt dat de grenzen van een beleidsplan niet voor alle gemeenten hetzelfde zijn. Voor sommige gemeente geldt dat standaardprocedures niet in een beleidsplan worden opgenomen, terwijl andere gemeenten dit wel doen.

### **Evalueren doe je niet alleen achteraf en moet goed worden doordacht**

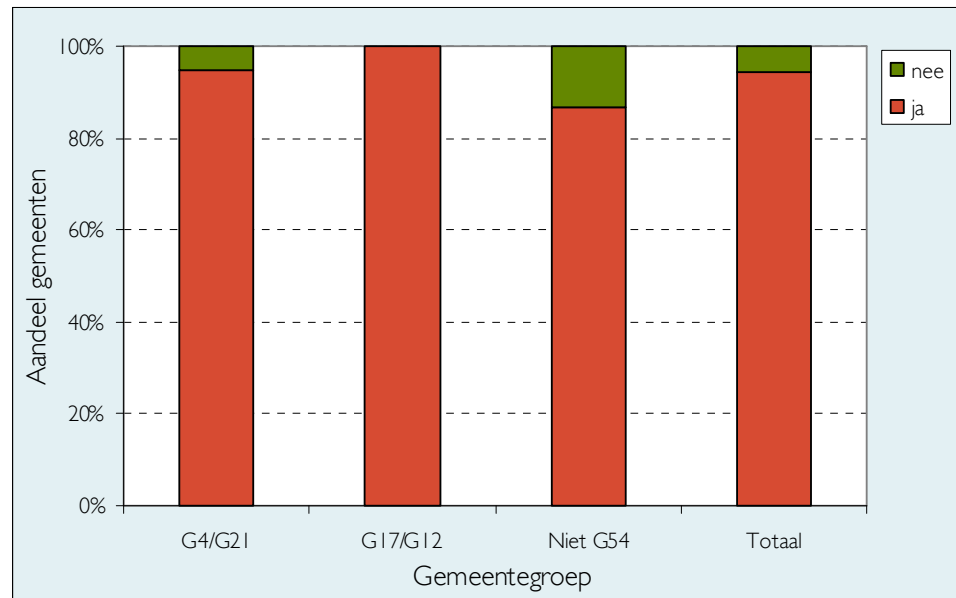
505 Naar onze ervaring is evaluatie van beleid uiterst zinvol. Alleen dan kan een proces van leren worden vormgegeven en is verbetering van de praktijk mogelijk. Het kan en mag dus niet worden gezien als een verplicht nummer.

506 Zo kan worden vastgesteld of het gemeentelijke beleid (inclusief gemaakte keuzes en prioriteiten) werkt en of het eventueel moet worden bijgesteld. Hierbij is het juist zaak vooraf na te denken over de evaluatie en niet achteraf. Enerzijds omdat je vooraf nog in staat bent om vast te stellen welke gegevens je voor de evaluatie van het beleid moet verzamelen. Anderzijds omdat het je verplicht om je beleidsdoelstelling ook expliciet te maken; je moet immers weten wat je goede en slechte resultaten vindt.

507 Vooraf aandacht besteden aan de evaluatie houdt in dat van te voren wordt bedacht welke data verzameld moet worden en hoe deze data verzameld en opgeslagen zal moeten worden. Tevens kan nagedacht worden over succes- of faalfactoren en welke doelen eigenlijk nagestreefd worden. Als van te voren wordt nagedacht over de vraag wat je wilt bereiken (welk doel), hoe dat doel zich laat meten (welke meetmethode) en wanneer (bij welke waarde) dat doel bereikt is, zal een evaluatie sneller verlopen en transparanter zijn.

## 6 De gemeenten moeten de eigen organisatie veranderen

601 Door de invoering van de nieuwe Wet Inburgering zullen de gemeenten hun organisatie moeten veranderen. Op de vraag of de gemeenten verwachten dat hun organisatie moet veranderen door de invoering van de nieuwe Wet Inburgering, antwoordt 94% positief. Van de 53 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, waren er slechts drie gemeenten die van mening zijn dat hun organisatie onveranderd blijft. Dit waren twee niet-G54 gemeenten en een grote G54 gemeente. De procentuele verdeling van de antwoorden op deze vraag is te vinden in figuur 6.1.



Figuur 6.1: De verdeling van het antwoord op de vraag of de gemeente organisatie zal moeten veranderen

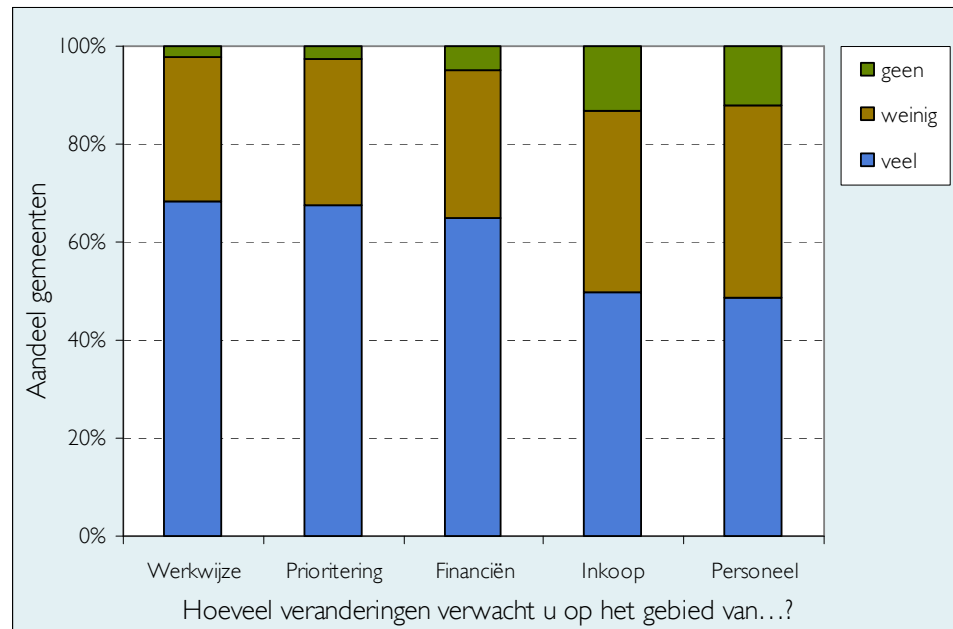
602 De gemeenten is ook gevraagd over de omvang van de verandering op een aantal verschillende werkerreinen. Een gemeente kon aangeven of zij veel, weinig of geen verandering verwacht op een bepaald gebied. Er is gevraagd naar de verwachte veranderingen op het gebied van:

- De werkwijze; de manier waarop een inburgeraar wordt benaderd, de rol die de gemeente heeft en welke zaken de gemeente zelf doet en welke zij uitbesteedt;
- Prioriteiten; de manier waarop prioriteiten worden gesteld en welke prioriteiten gesteld zullen worden;
- Financiën; welke middelen ontvangt de gemeente en hoe gaat zij deze inzetten;
- Inkoop; hoe en bij wie gaat de gemeente haar inburgeringstrajecten inkopen;

(e) Personeel; moeten er mensen worden aangetrokken, of juist afgestoten worden en hoe zit het met de capaciteiten van het personeel.

603 In figuur 6.2 staan deze gebieden opgenomen en tevens het procentuele aandeel van de gemeenten dat veel, weinig of geen verandering op deze gebieden verwacht. In de komende paragrafen worden deze gebieden behandeld en wordt stilgestaan bij de reacties die de gemeente hebben gegeven bij het beantwoorden van de vragen over de verwachte veranderingen.

604 Onduidelijk is in hoeverre de ICT systemen van gemeenten op 1 januari 2007 in staat zullen zijn de nieuwe werkprocessen te ondersteunen. De respondenten waren hiervan onvoldoende op de hoogte.



Figuur 6.2: De verdeling van het antwoord op de vraag of er veel, weinig of geen veranderingen zullen zijn op een van de genoemde gebieden

### **Van uitvoeren naar regisseren**

605 Van de 41 gemeenten die deze vraag beantwoorden geeft 68% aan dat de werkwijze van de gemeente veel zal veranderen. 29% van de gemeenten denkt dat de werkwijze enigszins zal veranderen. Onder de nieuwe wet krijgt de gemeente veel meer de regie in handen. Zij is niet langer alleen de uitvoerende partij die opgelegde taken uitvoert, maar ze zal het complete veld moeten overzien. De gemeente moet zicht krijgen op de behoefte en tevens goed het aanbod in de gaten houden, waarbij ze er voor moet zorgen dat deze twee bij elkaar passen.

606 De gemeente moet informatie verstrekken aan de personen die willen inburgeren. Onder de nieuwe wet komt veel verantwoordelijkheid bij de inburgeraar zelf te liggen. Dit betekent ook dat deze inburgeraar zelf keuzes moet kunnen maken. Het zal niet langer de gemeente zijn die bepaalt of en zo ja, welk inburgeringsprogramma een inburgeraar gaat volgen. De inburgeraar krijgt hierin zelf een belangrijke stem. Dit betekent dat de gemeente op elk moment moet weten welke partijen welke programma's aanbieden en er ook voor moet zorgen dat die beschikbaar zijn.

### **Van nationale naar lokale prioriteiten**

607 Van de ondervraagde gemeenten geeft 98% aan dat de wijze waarop prioriteiten gesteld gaan worden, zal veranderen. Dit is ook een van de kerngedachten achter de nieuwe Wet Inburgering. De gemeenten krijgen de vrijheid om hun eigen prioriteiten aan te geven. Dit biedt mogelijkheden om lokale problemen op het gebied van inburgering effectiever aan te kunnen pakken.

### **Van kwantiteit naar kwaliteit**

608 De wijze van financiering zal volgens 26 van de 40 gemeenten sterk veranderen. Twaalf gemeenten denken dat er weinig veranderingen zullen zijn en 2 gemeenten verwachten geen enkele verandering. De overige gemeenten hebben deze vraag niet beantwoord.

609 Het zal voor een gemeente niet langer voldoende zijn om een nieuw- of oudkomer enkel op te roepen om in te burgeren. Het *resultaat* van de inburgeraar is ook belangrijk. Niet het aantal personen dat een inburgeringsprogramma volgt, maar het aantal personen dat een inburgeringsexamen haalt, is bepalend voor de financiering. De gemeenten verwachten dat hierdoor de eisen fors omhoog zullen gaan.

### **Van vaste contracten naar aanbesteden**

610 Voor sommige gemeenten zal ook de wijze waarop ingekocht wordt veranderen. De gemeenten hebben de plicht om de inkoop van inburgeringstrajecten via een aanbesteding te laten verlopen. De helft van de gemeenten geeft aan dat dit veel veranderingen voor de gemeente met zich mee zal brengen. De gemeenten zullen op zoek moeten gaan naar nieuwe aanbieders en kunnen zich niet beperken tot hun vaste relatie met het ROC in hun regio. Ook vraagt dit, zoals al in hoofdstuk 3 is aangegeven, dat in beleidsmatige zin de doelgroepen zijn gedefinieerd en ook 'administratief' bekend is hoeveel en welke personen onder de doelgroep(en) vallen.

611 Het merendeel van de gemeenten dat aangeeft dat de nieuwe manier van inkopen geen tot weinig veranderingen met zich meebrengt, meldt dat zij werken met een centrale inkoopfunctie. De afdeling Inburgering zal dus weinig te maken krijgen met de daadwerkelijk inkoop, omdat dit apart is belegd. Sommige gemeenten geven aan dat de inkoop centraal geregeld is, vanwege de duale kanten van inburgering. Volgens deze gemeenten hebben de nieuwe Wet Inburgering en de nieuwe wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) veel raakvlakken. Om inefficiëntie te voorkomen moet je, zo stelt een gemeente, voor reïntegratie, inburgering en de WMO gezamenlijk inkopen.

### **Van doorsturen naar wegwijs maken**

612 De nieuwe wet zal ook veranderingen voor de medewerkers van de afdeling Inburgering met zich meebrengen. Niet alleen de bezetting, maar ook de inhoud van het werk komt er anders uit te zien. Van de gemeenten verwacht 88% veel of enige verandering met betrekking tot het personeel. Zes gemeenten verwachten dat zij meer personeel nodig zullen hebben, terwijl drie andere gemeenten denken dat ze met minder personeel toekunnen. Dat er andere capaciteiten van de medewerkers wordt verwacht is voor alle gemeenten duidelijk. Veel gemeenten vragen zich af of het huidige personeel wel zit te wachten op een andere invulling van de werkzaamheden en of de huidige staf geschikt is voor het WI traject. De gemeenten verwachten dat het nodig zal zijn hun afdelingen Inburgering te veranderen of te reorganiseren.

613 Zoals hierboven al is beschreven, krijgt de inburgeraar veel vrijheid en daarmee veel eigen verantwoordelijkheid. Een medewerker van de afdeling Inburgering kan niet langer een inburgeraar intensief begeleiden. De medewerker zal moeten uitleggen wat er van de inburgeraar wordt verwacht en hem wijzen op de mogelijkheden die hij / zij heeft. Daarnaast moet ook actief gezocht worden naar mensen die wel een inburgeringsplicht hebben, maar zich niet uit eigen beweging bij de gemeente of de IB-Groep melden. Deze mensen zullen gezocht, gevonden en voorgelicht moeten worden over hun rechten, plichten en hun mogelijkheden. Dit vraagt andere vaardigheden van de inburgeringsmedewerker dan in het verleden, onder het vorige stelsel.

614 Als blijkt dat een inburgeraar het traject niet goed volgt, dan zal er ingegrepen moeten worden. Het is aan de medewerkers van Inburgeringszaken om deze handhaving te organiseren. Handhaven kent een breed palet van toepassingsmogelijkheden, van meedenken en stimuleren tot het opleggen van een geldboete. Sommige gemeenten geven aan dat niet van alle medewerkers verwacht mag worden dat zij deze vaardigheden bezitten of zullen ontwikkelen.



## A Deelnemende gemeenten

Deelnemende gemeenten	
Alkmaar	Helmond
Almelo	Hengelo (Ov)
Almere	Hilversum
Alphen aan den Rijn	Hoogezand-Sappemeer
Amersfoort	Hoom
Amsterdam	IJsselstein
Apeldoorn	Kerkrade
Arnhem	Leerdam
Assen	Leiden
Bergen op Zoom	Leidschendam-Voorburg
Breda	Lelystad
Brunssum	Maassluis
Bussum	maastricht
Capelle aan	Nieuwegein
Delfzijl	Oss
Den Bosch	Purmerend
Den Helder	Rijswijk ZH
Deventer	Roermond
Diemen	Rotterdam
Doesburg	Sittard-Geleen
Doetinchem	Smallingerland
Dordrecht	Tiel
Emmen	Tilburg
Enschede	Utrecht
Gorinchem	Veldhoven
Gouda	Venlo
Groningen	Vlissingen
Haarlem	Westland
Haarlemmermeer	Zaanstad
Heerlen	Zoetermeer

## B Vragenlijst

### Vragenlijst

Gemeentenaam, naam contactpersoon en eventueel adres (als anders dan in lijst)

#### Sectie 1: Bekendheid met de aankomende veranderingen

1. Bent u bekend met de nieuwe wet inburgering?
2. Wat is uw bron van informatie over de nieuwe wet inburgering?  
(media/ Front Office inburgering/ branchebladen /VNG / collega gemeenten/ brieven min Jus/ werkconferenties/ overige)

#### Sectie 2: Uw voorbereiding op de inwerkingtreding van de nieuwe wet

3. Hoe ver bent u met het opstellen van een beleidsplan om uw organisatie aan te passen aan de nieuwe wet?  
(klaar/mee bezig/ nog niet begonnen/gaan niet opstellen)
4. Welke aspecten komen in dat beleid naar voren
  - beleid doelgroepen
  - aanbod beleid (incl. keuzevrijheid)
  - Beleid ten aanzien van vraag
  - Tijdsplanning
  - samenwerking met andere gemeenten
  - samenwerking met andere beleidsterreinen (zoals reïntegratie)
  - sturing bij de intake/toewijzing aan contractpartijen
  - fraude/ontduiking
  - evaluatie
  - overige
5. Gebruikt u een cliënt volg systeem? Zo ja welke?
6. Is het college van B&W betrokken bij het opstellen van het nieuwe inburgeringsbeleid?
7. Hoe ver bent u met het opstellen van een plan van aanpak (of actieplan)?  
klaar/mee bezig/ nog niet begonnen/gaan niet opstellen

8. Hebt u plannen om veranderingen op organisatorisch gebied door te voeren?
9. Zo ja, welke veranderingen moet/wilt u door gaan voeren? (bij veel doorvragen)
  - Organisatorisch (veel/weinig/geen)
  - Financiën (veel/weinig/geen)
  - Personeel (veel/weinig/geen)
  - Werkwijze (veel/weinig/geen)
  - Prioriteitsstelling doelgroep (veel/weinig/geen)
  - Inkoop/contracten (veel/weinig/geen)
  - Overige (veel/weinig/geen)
10. Wanneer denkt u dat uw organisatie klaar is voor het uitvoeren van de nieuwe inburgeringswet?
11. Is de huidige planning, zoals deze door het ministerie van Justitie wordt gecommuniceerd, haalbaar?
12. Heeft u ten aanzien van het inkopen van inburgeringstrajecten nagedacht over de volgende aspecten (:
  - Zijn wij EU aanbestedingsplichtig voor de inkoop van inburgeringstrajecten?
  - Is er nagedacht over de inkoopstrategie (één of meer leveranciers, beste prijs-kwaliteitverhouding, keuzevrijheid cliënten, percelen, et cetera)?
  - Is er nagedacht over kwaliteitseisen?
  - Is er nagedacht over de specificaties van het product?
  - Is er nagedacht over de verwachte vraag?

### Sectie 3: uitvoering

13. Welke knelpunten voorziet u in het bijzonder op de eerder genoemde terreinen?

## C Achtergrondinformatie Significant

Significant is een advies- en onderzoeksbureau dat zich bezig houdt met

- (a) Het ontwikkelen en evalueren van beleid en strategie op het gebied van maatschappelijke thema's, zoals Marktwerking in de zorg, Openbare Orde & Veiligheid, Integratie en Maatschappelijk verantwoord bestuur (waaronder rekenkameronderzoeken).
- (b) Het vertalen van organisatiebeleid en –strategie naar een optimale bedrijfsvoering waarbij de thema's Strategie en besturing, Organiseren van bedrijfsvoering en Complexe inkoop en aanbesteding centraal staan (inclusief inkoop door gemeenten).

Een belangrijk onderwerp binnen het thema integratie is inburgering. Dit is een eerste stap naar integratie; daarom is het essentieel om inzicht te hebben in de voortgang van inburgering. Door het monitoren van de resultaten van inburgeringsprogramma's, kunnen beleidsmakers bepalen welke programma's in welke specifieke gevallen succesvol zijn. Significant biedt ondersteuning bij het analyseren van de resultaten van inburgeringstrajecten (besturing & monitoring, beleidsevaluaties, ketenvraagstukken en het inkopen van inburgeringstrajecten.

### **Monitoring**

Significant ondersteunt het Ministerie van Justitie al meerdere jaren bij het opstellen van de monitoren inburgering (nieuwkomers, oudkomers en eenmalige regeling). Besturing en monitoring op het gebied van integratie en inburgering is daarmee een belangrijk deel van onze dienstverlening.

Voor het besturen van een organisatie is het van groot belang om periodiek inzicht te hebben in de relevante prestaties door middel van monitoring. Om effectief te kunnen monitoren is het belangrijk om vooraf goede prestatie-indicatoren te bepalen en om hier vervolgens op een overzichtelijke wijze over te rapporteren.

Met kennis op het gebied van integratie en de juiste methodologische ervaring kan Significant u ondersteunen bij het opzetten van een monitor. Door vooraf goed na te denken over de opzet van de monitor en de te volgen onderzoeksmethodiek, verhoogt Significant de kwaliteit van de monitor en kunnen mogelijke problemen met dataverzameling en data-analyse voorkomen worden. Vragen hierbij zijn: "Welke prestatie-indicatoren zijn van belang? Hoe worden deze gemeten en met welke regelmaat?". De eerste stap is het opstellen van de onderzoeksmethodiek. Daarna start het verzamelen van de benodigde data. Vervolgens moet deze data geanalyseerd worden. Tot slot volgt een 'to the point' en fact based rapportage met bijbehorende aanbevelingen.

## **Beleidsevaluaties**

Om te toetsen of het gevoerde beleid effect heeft, is evaluatie noodzakelijk. Onze visie op beleidsevaluaties bestaat uit twee belangrijke onderdelen: het vooraf gedegen opzetten van de evaluatie en vervolgens het uitvoeren ervan.

De eerste stap wordt regelmatig onderschat. Allereerst moet het doel, de aanpak en de inhoud van de evaluatie worden vastgesteld. Vragen als "Welke effecten moeten worden gemeten? Hoe moeten deze effecten worden gemeten? Welke doelstellingen zijn er vooraf vastgesteld?" worden vooraf beantwoord.

Het uitvoeren van de evaluatie is het tweede onderdeel van de beleidsevaluatie. Hierbij gaat het om de dataverzameling zelf, de interpretatie en analyse van de gegevens en het (helder) rapporteren hierover. Significant voert de evaluatie vervolgens (mede door de gedegen voorbereiding) nauwkeurig en efficiënt uit, resulterend in kwalitatief goede resultaten gerapporteerd in heldere taal.

Zo heeft Significant in opdracht van het Ministerie van Justitie de doorlooptijden in de Vreemdelingenwet 2000 geëvalueerd. Tevens voeren we op dit moment de korte termijn evaluatie van de Wet Inburgering Buitenland uit en ontwikkelen we de opzet voor de wettelijke evaluatie.

## **Ketenvraagstukken**

Het beleid en de wetgeving ten aanzien van vreemdelingen is de laatste jaren aanzienlijk gewijzigd. Bovendien zijn er allerlei autonome ontwikkelingen en keteneffecten waarop beleidsmakers moeten inspelen met het ontwikkelen van beleid. Om goed in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen en te kunnen toetsen of de juiste beleidsmaatregelen genomen worden, is inzicht in de mechanismen van de vreemdelingenketen noodzakelijk. Het ontwikkelen van geschikte instrumenten (denkmodellen, rekenmodellen, scenarioanalyse) is hierbij gewenst. Significant volgt hierbij een unieke werkwijze gericht op interactieve beleidsvorming (systeem- en procesanalyse, group model building en scenarioanalyse).

## **Inkopen van inburgeringstrajecten**

Het inkopen van inburgeringstrajecten is een vak apart. Enerzijds is specifieke kennis van inburgering noodzakelijk. Anderzijds is kennis van inkoop en (Europees) aanbesteden een must. Significant beschikt over beide competenties. Door de ruime ervaring op het gebied van inburgering is Significant goed op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op het gebied van inburgeringstrajecten.

Significant mag zich in Nederland marktleider noemen op het gebied van het bepalen van strategie, ontwerp én inrichting van inkoopfuncties in de publieke sector. Ons organisatieadvies steunt op een solide basis van daadwerkelijke ervaring met het inkoopvak. Een belangrijk deel van onze dienstverlening is en blijft dan ook het uitvoeren van aanbestedingsprojecten in publieke en private omgeving. Onze grote aanwezigheid in overheidsomgeving blijkt uit het feit dat wij sinds 1997 beschikken over een gespecialiseerde adviesgroep op het gebied van aanbesteden binnen de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Deze unieke combinatie stelt Significant in staat om u te ondersteunen bij de inkoop van inburgeringstrajecten.

## D Achtergrondinformatie Triarii

### **Triarii en de nieuwe Wet Inburgering**

Triarii ondersteunt de overheid met de hele beleidscyclus: belevingsvorming, operationalisering en implementatie. Triarii heeft bewezen inhoudelijke expertise op het terrein van technologiebeleid, de zorgsector en het inburgeringsbeleid maar gebruikt methodieken en instrumenten die veel breder inzetbaar zijn. De Triarii medewerkers hebben gewerkt voor onder andere de Europese Commissie, Nederlandse Ministeries (EZ, OCenW, Justitie, Binnenlandse Zaken), gemeenten en instellingen op het gebied van zorg en cultuur.

Triarii ondersteunt het Ministerie van Justitie al jaren bij het vormgeven van het nieuwe inburgeringsbeleid (Wet Inburgering Buitenland WIB en de WI) en in de vertaling van beleid naar uitvoering bij gemeenten en Informatie Beheer Groep (IBG).

De nieuwe Wet inburgering (WI) kent fundamenteel andere grondslagen dan de oude wet en dwingt gemeenten tot een geheel nieuwe aanpak. Adviesbureau Triarii biedt een scala aan diensten aan om gemeenten te begeleiden bij het invoeren van de voor de nieuwe Wet inburgering (WI) noodzakelijke aanpassingen binnen de organisatie. Onze diensten hebben betrekking op de volgende onderwerpen.

### **Visieontwikkeling is de basis**

Ontwikkeling van een visie op de wijze waarop de wet zal worden toegepast binnen de eigen gemeente is een eerste stap om te komen tot een logische en consistente opbouw van de voor de invoering noodzakelijke organisatie. De gemeenten hebben een grote vrijheid in de keuze van doelgroepen (wijkgerichte aanpak, nationaliteit gericht, opvoedingsgerichte aanpak, inburgeringsplichtig of inburgeringsbehoefte, etc), de volgorde van de tijdsplanning. Daar dient bij alle betrokkenen, allereerst ambtelijk en vervolgens bestuurlijk, overeenstemming over te zijn voordat verdere stappen op het terrein van de inrichting van de organisatie kunnen worden ondernomen.

In het verlengde hiervan dient een compact strategisch plan worden opgesteld, inclusief een communicatieplan voor de betreffende gemeentelijke diensten en doelgroepen.

## Herontwerp van de dienstverleningsprocessen

In een tweede stap wordt de organisatie ingericht, meer specifiek het bedrijfsproces en de werkprocessen. Als de doelgroep gefaseerd op basis van de gestelde prioriteiten met succes is benaderd zal stapsgewijs de client (cq. inburgeringsplichtige of inburgeringsbehoefte) worden begeleid. Deze begeleiding dient goed afgebakend en gestructureerd te worden (bijv. intake, opleggen inburgeringsplicht, doen van een aanbod, inkoop cursussen, volgen vorderingen, handhaving, opleggen boete etc.). Per stap dient te worden aangegeven welke activiteiten plaatsvinden, wie er bij betrokken zijn, wie eindverantwoordelijke is en welke prestatieindicatoren dienen te worden vastgelegd. Tevens dienen heldere criteria te worden aangegeven bij de overgang van de ene naar de andere stap.

Ten behoeve van een juiste dimensionering van de organisatie zullen een aantal analyses moeten worden gemaakt: Als bekend is hoeveel deelnemers er per jaar zijn en hoeveel tijd de begeleiding van een individuele deelnemer kost (d.m.v. werklasmetingen van de medewerkers), dan kan men op basis daarvan de personele formatie inhoud en vorm geven. Vervolgens kunnen structuur van de betreffende afdeling schetsen en verder worden ingevuld.

Om uiteindelijk een goede bedrijfseconomische aansturing daarvan mogelijk te maken moet een monitoringsysteem worden opgezet, waarin de informatie van de verschillende stappen van de processen opgeslagen wordt, (ofwel in de Clientvolgsystemen (CVS) of in de Portal inburgering van de Informatie Beheer groep). Dit is tevens van belang om de voortgang van de individuele client te monitoren.

### Personeel

De nieuwe wet zal andere eisen stellen aan medewerkers. Deze andere eisen zullen zich vertalen in aanpassingen op het terrein van kennis, vaardigheden en houding, oftewel het zogenaamde competentieprofiel. In het nieuwe stelsel bevindt zich namelijk een aantal prikkels die resultaatafhankelijk zijn en die te maken hebben met enerzijds stimulering en anderzijds vormen van dwang. Op basis van het bedrijfsproces en de eisen van de nieuwe wet kunnen gewenste competentieprofielen worden opgesteld. Vervolgens kan de uitgangssituatie van de betrokken medewerkers in kaart worden gebracht en een ontwikkelingstraject worden opgesteld van huidige naar gewenste situatie.

### Financiën

De financiële dimensies van de nieuwe wet zullen meer dan voorheen gericht zijn op resultaten (toename van het taalniveau). Op basis van het beschreven bedrijfsproces en de daaraan

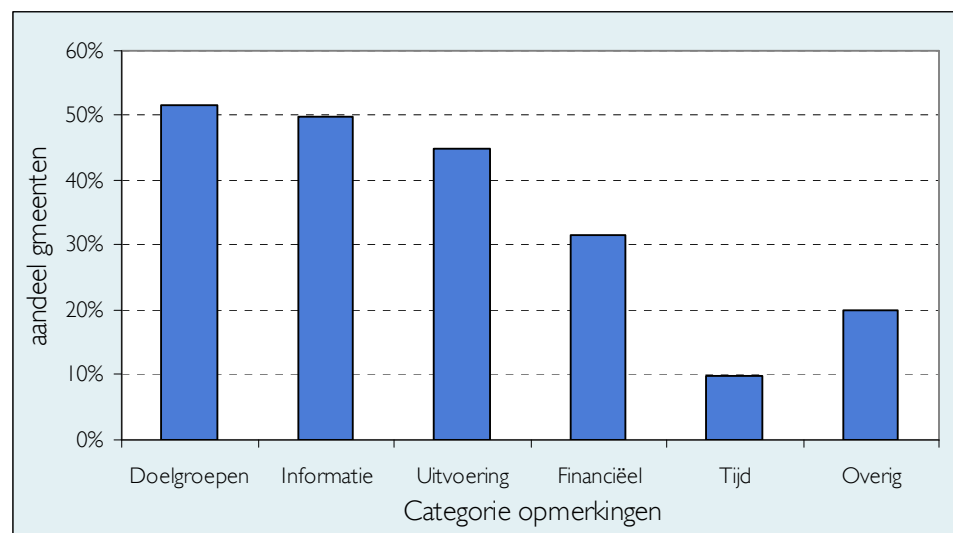


gekoppelde administratieve organisatie kunnen de financiële stromen vorm gegeven worden en kan afrekening sneller geschieden (inclusief bevoorschotting), tevens kunnen de nodige financiële analyses worden uitgevoerd ten behoeve van monitoring en evaluatie.

## E Geïnterviewde knelpunten

601 De gemeenten is gevraagd naar de knelpunten die zij ervaren. In totaal zijn er door de gemeenten 125 (niet unieke) knelpunten genoemd, waarbij één knelpunt veel genoemd werd, namelijk onduidelijkheid. De knelpunten zijn geordend op basis van 6 onderwerpen. Deze onderwerpen zijn: doelgroepen, informatievoorziening, uitvoering, financiële aspecten en tijd. Knelpunten die niet in een van deze groepen geplaatst konden worden zijn opgenomen in een zesde categorie, namelijk 'overig'.

602 In figuur 7.1 zijn de knelpuntcategorieën weergegeven en is tevens het percentage van de gemeenten dat een knelpunt uit deze categorie noemt vermeldt. Aangezien een gemeente meer dan één knelpunt kan noemen, tellen de percentages niet op tot 100 procent.



Figuur 7.1: Knelpuntcategorieën en het relatief aantal keer dat deze categorie werd genoemd

603 Van de door de gemeenten genoemde knelpunten zijn er 12 die tot de categorie 'overig' behoren. 3 knelpunten gaan over het taalniveau dat inburgeraars moeten halen. De gemeenten verwachten dat dit niveau te hoog ligt en voor sommigen niet haalbaar is.

604 Voor de rest worden nog onrust bij de inburgeraar, het ontbreken van kinderopvang en het probleem van de verantwoordelijkheid als knelpunten genoemd. Dit laatste knelpunt gaat erover dat een gemeente wordt afgerekend op de resultaten van de inburgeraar, maar de vraag is of de gemeente wordt afgerekend op haar prestaties of op de capaciteiten en de welwillendheid van haar inburgeraars?

605 De bovenstaande figuur geeft inzicht in de mate van belang die aan de verschillende knelpunten door de gemeenten wordt gehecht. De verschillende aangegeven knelpunten zijn vervolgens verwerkt bij de eraan gerelateerde onderwerpen in de hoofdstukken van dit rapport.

