

REGIESCAN GEMEENTELIJK
INBURGERINGSBELEID

- eindrapport -

drs. H. Batelaan
drs. B. Berkhout
dr. A. Odé

Amsterdam, maart 2002
Regioplan publikatienr. 461

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie
Max Euweplein 36
1017 MB Amsterdam
Tel.: 020 - 6277166
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek
Advies en Informatie B.V. in opdracht van de
Taskforce Inburgering.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Inleiding	1
1.1	Doel van het onderzoek	2
1.2	Opzet van het onderzoek.....	2
1.3	Opbouw van het onderzoek	4
2	Het concept van de regiescan.....	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Wat is regie?	7
2.3	Wat is goede regie?.....	8
2.4	Doel van de regiescan	10
3	Bevindingen van het onderzoek.....	13
3.1	Inleiding	13
3.2	De positionering van de regie	13
3.3	Het oordeel over de regie.....	15
3.4	Het ambitieniveau van de gemeente	18
3.5	Verbetertrajecten in de richting van een nieuwe regie.....	20
3.6	Gemeentelijke regievoering volgens externe partijen.....	22
4	Beoordeling vragenlijsten door de respondenten.....	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Oordeel over de vragenlijsten	25
4.3	Volledigheid vragenlijsten	27
4.4	Acceptatie achtergrond vragenlijsten.....	27
4.5	Vragenlijsten als instrument voor zelfevaluatie.....	28
5	Beoordeling regiescan door Regioplan	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Ontwikkelde vragenlijsten	29
5.3	Interviews.....	30
5.4	Groepsgesprekken.....	31
5.5	Eindoordeel.....	31

6	Samenvatting en conclusies	33
6.1	Inleiding	33
6.2	Vormgeving regie door gemeenten.....	33
6.3	Oordeel over de regievoering.....	34
6.4	Op weg naar een betere regievoering.....	37
6.5	Het gebruik van de regiescan.....	39

Bijlagen:

Bijlage 1:	Vragenlijst ten behoeve van de gemeentelijke instellingen	41
Bijlage 2:	Vragenlijst ten behoeve van de externe organisaties	57
Bijlage 3:	Benaderde gemeentelijke afdelingen en externe organisaties.....	69
Bijlage 4:	Antwoorden op de vragenlijsten, onderscheiden naar bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerendniveau	71
Bijlage 5:	Begrippen.....	73

VOORWOORD

Het onderzoek naar de gemeentelijke regievoering inzake het inburgeringsbeleid is uitgevoerd door Regioplan Onderzoek Advies en Informatie in opdracht van de Taskforce Inburgering. Hierbij is in een aantal gemeenten aan de hand van een 'regiescan' getracht om de knelpunten in de regievoering te achterhalen en bovendien de start van het verbetertraject in kaart te brengen.

Deze studie is in het bijzonder mogelijk gemaakt door de medewerking van tal van personen en instanties. In het bijzonder danken wij de woordvoerders van de bij dit onderzoek betrokken gemeentelijke afdelingen en uitvoeringsorganisaties.

Van de zijde van de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door mevrouw M. Maas van de Taskforce Inburgering. De onderzoekers van Regioplan zijn haar erkentelijk voor de bijdragen, adviezen en suggesties tijdens dit onderzoek.

Amsterdam, maart 2002

Arend Odé,
Projectleider Regioplan OAI

1 INLEIDING

Als regisseur van het inburgeringsproces is de gemeente verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van het inburgeringsbeleid voor zowel oudkomers als nieuwkomers¹. Omdat het inburgeringsbeleid diverse beleidsterreinen omvat, zijn er meestal meerdere portefeuillehouders bij de uitvoering ervan betrokken. Een degelijke afstemming, zowel op politiek als ambtelijk niveau, is essentieel voor de invulling van de regierol. Zo bezien, berust het uitdragen van een integraal inburgeringsbeleid in de eerste plaats op een goede interne regievoering.

Afgezien van de gemeente zijn diverse andere lokale instellingen bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid betrokken, zoals ROC's, het Arbeidsbureau/CWI, reïntegratiebedrijven, VluchtelingenWerk, etcetera. Het geheel van organisaties op het terrein van inburgering binnen een gemeente wordt wel met de term inburgeringsketen aangeduid. Om het beleid zo effectief als mogelijk uit te voeren, is het van belang dat de verschillende functies en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties op een goede manier onderkend en op elkaar afgestemd worden. We spreken nu van de externe regievoering van de gemeente.

Beide vormen van regievoering worden als essentieel beschouwd voor het voeren van een effectief inburgeringsbeleid. Onder effectief wordt door de Taskforce Inburgering een 'integrale op maat' aanpak verstaan. Hierbij spelen zowel interne en externe afstemming als maatwerk ten behoeve van de doelgroep een belangrijke rol. Nu geeft de Taskforce Inburgering eveneens aan dat zich in de regievoering knelpunten voordoen. Anders gezegd, verschillende gemeenten schieten tekort in de uitvoering van hun regiefunctie. In het bijzonder betreft deze tekortkoming de gebrekkige ontwikkeling van een gemeentelijk beleid, waarmee ook de inrichting en het onderhouden van de inburgeringsketen onvoldoende zijn vormgegeven.

De Taskforce Inburgering heeft inmiddels een ontwikkeltraject in gang gezet om de belangrijkste knelpunten onder de loep te nemen. Onderkend wordt namelijk dat de gemeentelijke regierol verbetering behoeft, zowel met betrekking tot het formuleren van een gezamenlijk doel (integrale aanpak) als de samenwerkingsrelaties met andere partijen. Teneinde deze interne en externe regierol te kunnen verbeteren, heeft de Taskforce Inburgering samen met Regioplan een regiescan ontwikkeld. Aan de hand van deze scan heeft in een zestal gemeenten een inventarisering van de gemeentelijke regie plaatsgevonden en is gekeken naar moge-

¹ In deze studie zal het inburgeringsbeleid worden opgevat als de gemeentelijke uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en het Oudkomersbeleid.

lijke verbetertrajecten. De ontwikkeling en toetsing van deze regiescan staat in dit rapport beschreven.

1.1 Doel van het onderzoek

Doel van dit onderzoek vormt de *ontwikkeling* en *uitvoering* van een regiescan. Aan de hand van dit instrument moet inzicht kunnen worden gegeven in de uitvoeringspraktijk van de gemeentelijke regie. Hierbij is de regiefunctie gekoppeld aan twee facetten, te weten de coördinatie binnen de gemeentelijke organisatie bij de totstandkoming van beleid, het *managen* van de totale uitvoering en de aansturing van de uitvoeringsorganisaties². Overeenkomstig de visie op regie van de Taskforce Inburgering, zal in het uitvoeren van de regiescan nadrukkelijk onderscheid worden gemaakt tussen de interne en externe regievoering.

Aan de hand van de regiescan zal antwoord worden gegeven op de volgende vier vragen:

1. Op welke wijze wordt de gemeentelijke regie vormgegeven?
2. Wat is het oordeel van betrokkenen over de gemeentelijke regie?
3. Welke algemene en specifieke knelpunten doen zich voor in de regievoering?
4. Welke mogelijke verbetertrajecten zijn er aan te geven?

Deze vier vragen zijn op gemeentelijk niveau aan de hand van een vragenlijst, *face-to-face* interviews en groepsgesprekken beantwoord. Daarnaast is ingegaan op de vraag of de regiescan een geschikt instrument vormt om voldoende inzage en inzicht te verkrijgen in bovenstaande onderwerpen. Hiertoe is een vijfde onderzoeksvraag geformuleerd:

5. In welke mate voldoet de ontwikkelde regiescan als instrument om de gemeentelijke regievoering te beschrijven en te beoordelen?

1.2 Opzet van het onderzoek

De volgende thema's zullen in het onderstaande kort worden toegelicht: het opstellen van de vragenlijsten, de keuze van de onderzochte gemeenten, de selectie van de benaderde respondenten, de inhoud van de afgenomen interviews en het doel van de gevoerde groepsgesprekken. Daarnaast volgt een toelichting op de wijze van rapportage.

² Het klantniveau, veelal gedefinieerd als case-management, blijft in deze studie buiten beschouwing. Ons inziens behoort dit niveau niet tot de gemeentelijke regie.

Het opstellen van de vragenlijsten

Bij het opstellen van de vragenlijst is gebruikgemaakt van het concept van de beleidscyclus. Hierbij zijn voor de verschillende fasen van beleid (zoals de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie) diverse vragen opgesteld. Er is bovendien gekozen voor meerkeuzevragen, waarbij elk antwoord correspondeert met een bepaalde invulling van de gemeentelijke registersrol. In hoofdstuk 2 zal op de achtergrond van de vragenlijst worden ingegaan. In bijlage 1 en 2 zijn de vragenlijsten ten behoeve van de respondenten binnen het gemeentelijke apparaat respectievelijk de externe partijen opgenomen.

De onderzochte gemeenten

Bij dit onderzoek zijn de volgende gemeenten betrokken: Groningen, Helmond, Hoorn, Maastricht, Tilburg en Zoetermeer. Deze gemeenten maken deel uit van het ontwikkeltraject *Versterken regierol gemeenten*, zoals uitgezet door de Taskforce Inburgering. Ook de gemeente Leeuwarden maakt hiervan deel uit, maar deze gemeente heeft verzocht niet in dit onderzoek te participeren.

De benaderde respondenten

Bij de keuze van de gesprekspartners is rekening gehouden met een tweetal dimensies: het bestuurlijk-ambtelijk niveau en het interne-externe niveau. Binnen het gemeentelijke apparaat (het interne niveau) is gesproken met een of meerdere wethouders en drie ambtenaren. Op deze wijze zijn de verschillende portefeuilles en afdelingen die betrokken zijn bij het inburgeringsbeleid zo goed als mogelijk in dit onderzoek vertegenwoordigd. Op het externe niveau zijn per gemeente drie instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid benaderd. Op deze wijze hebben we ook kunnen achterhalen hoe de regie beleefd wordt door de 'ontvangende' partijen. Laatstgenoemde gesprekken hebben vrijwel altijd op directieniveau plaatsgehad. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de benaderde functionarissen binnen het gemeentelijke apparaat, evenals de externe uitvoeringsorganisaties. Het is relevant op te merken dat de gemeenten zelf de keuze hebben gemaakt voor de te benaderen personen en instanties³.

De afgenomen interviews

Nadat de vragenlijsten zijn ingevuld, is met ieder van de betrokkenen een gesprek gevoerd. De functie van dit interview was tweeledig: een toelichting op de ingevulde vragenlijst en een oordeel op de vragenlijst als evaluatie-instrument. In de toelichting is ingegaan op de po-

³ In het geval de aangedragen externe instanties het aantal van drie oversteeg, heeft Regioplan hieruit een selectie gemaakt. Hierbij heeft een zo groot mogelijke diversiteit als maatgevend criterium gegolden.

sitionering van de gemeentelijke regie, het oordeel hierover en het ambitieniveau van de regie. Het oordeel over de vragenlijst gaat in op de inhoud van de vragen, de achterliggende gedachte van de scan en de geschiktheid van de vragenlijst als instrument voor zelfevaluatie. De gesprekken zijn *face-to-face* met de bestuurders en ambtenaren in de gemeenten gevoerd. In een enkel geval is er met twee respondenten tegelijk gesproken. De interviews met vertegenwoordigers van externe organisaties hebben telefonisch plaatsgehad.

De gevoerde groepsgesprekken

De groepsgesprekken met de betrokken bestuurders en ambtenaren vormen het sluitstuk van de regiescan. Uitgezonderd één gemeente (Zoetermeer), hebben aan deze gesprekken geen vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisaties deelgenomen. Doel van de sessies was om aan te geven op welke wijze de gemeenten een zogenoemd verbetertraject wensen in te zetten en welke concrete actiepunten hiervoor worden aangedragen. Ook zijn in deze groepsessies de belangrijkste bevindingen uit de schriftelijke vragenlijsten gepresenteerd. Aan de hand van deze bevindingen is er zo veel als mogelijk naar gestreefd een gezamenlijk beeld over de toekomst te verkrijgen. Zo bezien vormt dit sluitstuk van de regiescan het startpunt voor het verbeteringstraject.

De rapportage

Gekozen is om de rapportage van deze studie op een tweetal wijzen te verrichten. Dit verslag vormt een weergave van de bevindingen in de onderzochte gemeenten. Met nadruk zij vermeld dat hierbij vooral de voor alle gemeenten relevante kenmerken en processen een plaats krijgen. In mindere mate zal melding worden gemaakt van de specifieke situatie in de afzonderlijke gemeenten. Ten behoeve van dit laatste is een verslag voor de afzonderlijke zes gemeenten opgesteld. In deze verslagen wordt meer uitgebreid ingegaan op de specifieke problematiek, zoals verwoord door de gemeentelijke functionarissen en vertegenwoordigers van de externe partijen. Niettemin hebben deze verslagen in belangrijke mate als input gediend voor dit rapport.

1.3 Opbouw van het onderzoek

Allereerst zal een korte toelichting worden gegeven op de wijze waarop het begrip regie in deze studie geoperationaliseerd zal worden (hoofdstuk twee). Hierbij zal een aantal benaderingen worden onderscheiden en vervolgens worden ingevuld aan de hand van diverse kenmerken. Vervolgens zal verslag worden gedaan van de belangrijkste bevindingen, opgetekend aan de hand van de ingevulde vragenlijsten en de gevoerde gesprekken in de onder-

zochte gemeenten (hoofdstuk drie). In het navolgende zal het oordeel van de gemeenten over de scan worden weergegeven (hoofdstuk vier). Dit oordeel betreft met name de inhoud en opzet van de schriftelijke vragenlijst. De visie van Regioplan op de regiescan komt in hoofdstuk vijf aan de orde. Hierbij worden zowel de vragenlijst als de groepsgesprekken betrokken. De belangrijkste conclusies zijn tenslotte in hoofdstuk zes opgetekend.

2 HET CONCEPT VAN DE REGIESCAN

2.1 Inleiding

De regiescan maakt onderdeel uit van het door de Taskforce Inburgering ingezette ontwikkelingstraject *Versterken regierol gemeenten*. De regiescan bestaat uit drie onderdelen:

- een vragenlijst;
- een interview (telefonisch of *face-to-face*);
- een groepsbijeenkomst.

De vragenlijst wordt ingevuld door partijen binnen en buiten het gemeentelijk apparaat. De gesprekken dienen als toelichting op de ingevulde vragenlijst. Zowel de vragenlijst als de individuele gesprekken geven de *stand van zaken* in de betreffende gemeente weer. De groepsbijeenkomst bouwt voort op deze stand van zaken: het probeert de geleerde lessen om te zetten in een aanzet tot verbetering.

In dit hoofdstuk beschrijven we het concept dat ten grondslag ligt aan de regiescan. We definiëren eerst het begrip regie (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 verwoorden we de doelstellingen van de regievoering en introduceren we een drietal kwaliteitsniveaus van regie. Vervolgens beschrijven we het instrument, formuleren de doelstelling van het instrument en gaan in op de opbouw van de vragenlijst (paragraaf 2.4).

2.2 Wat is regie?

Op tal van beleidsterreinen is een beweging zichtbaar waarbij de rijksoverheid een prominente rol toedeelt aan gemeenten met betrekking tot het vormgeven van beleid op lokaal niveau. Het idee is dat gemeenten bij uitstek in staat zijn het beleid op lokale omstandigheden af te stemmen. Daarbij kunnen de gemeenten dwarsverbanden leggen tussen aanpalende beleidsterreinen. Op deze wijze kunnen beleidsterreinen elkaar versterken (flankeren) in de gewenste richting.

Deze situatie is ook van toepassing op het inburgeringsbeleid: de rijksoverheid formuleert het beleid op hoofdlijnen en laat de uitvoering van de WIN en het oudkomersbeleid over aan de gemeenten. Het inburgeringsbeleid kent raakvlakken met een aantal beleidsterreinen: inkomensbeleid, werkgelegenheidsbeleid, onderwijsbeleid, welzijnsbeleid en beleid inzake kinderopvang. Bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid zijn dan ook verschillende lokaal

werkende instellingen betrokken, zoals het ROC, het CWI, Vluchtelingenwerk, reïntegratie-bedrijven en organisaties voor vrijwilligerswerk, kinderopvang en gesubsidieerde arbeid.

In een breed netwerk van organisaties die zich bewegen op hetzelfde beleidsterrein, ontstaat een behoefte aan regie. De verschillende instellingen hebben immers elk een specifieke expertise en eigen verantwoordelijkheden en taken. Bij de uitvoering van hun taken zijn ze wederzijds afhankelijk en opereren ze tevens op basis van een zekere gelijkwaardigheid. De instellingen dienen daarom samen te werken, strategieën op elkaar af te stemmen, informatie uit te wisselen en taken aan elkaar over te dragen. Een dergelijk netwerk heeft behoefte aan sturing, maar is niet gebaat bij een sturing in hiërarchische zin. Het netwerk vraagt niet om een kapitein, maar om een regisseur.

Van gemeenten wordt binnen deze constructie verwacht dat zij de keten als geheel aansturen zodat niet alleen de taakstellingen van de diverse organisaties, maar ook de collectieve doelstelling van het inburgeringsbeleid als geheel wordt geoptimaliseerd. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beleidsinspanningen en verdeelt bovendien in veel gevallen het budget. Onder regie verstaan wij *het sturen van de bij het inburgeringsbeleid betrokken partijen en processen op zodanige wijze dat de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd*.

In de regievoering kunnen een interne en een externe invalshoek onderscheiden worden. De interne regie richt zich op afstemming binnen het gemeentelijk apparaat. Hierbij zijn zowel het bestuur als ambtelijke afdelingen betrokken. Externe regie richt zich op het aansturen van het netwerk (ook wel de keten genoemd).

2.3 Wat is goede regie?

Het is niet gemakkelijk vast te stellen wanneer sprake is van goede regie en wanneer niet. Lokale situaties verschillen van elkaar en de opvattingen van gemeenten en samenwerkingspartners kunnen hierover ook verschillen. Toch zijn er twee doelstellingen te formuleren waaraan een goede regie moet voldoen. Deze doelen kunnen worden gezien als de randvoorwaarden voor een kwalitatief goede regie:

1. Integraliteit van het beleid: afstemming tussen doelstellingen en (financiële) middelen tussen de relevante beleidsafdelingen (met name Onderwijs, Welzijn en Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

2. Maatwerk voor de doelgroep: de behoeften van de inburgeraars moeten centraal staan. Maatwerk gaat dan ook niet zonder integraliteit: inburgeringstrajecten voor moeders kunnen niet zonder adequate kinderopvang.

Voor het bereiken van een regie die zorgdraagt voor integraliteit en maatwerk, kan een aantal vereisten onderscheiden worden¹:

- Bevorderen intern (bestuurlijk en ambtelijk) en extern draagvlak (ketenpartners).
- Ontwikkelen en uitdragen beleidsvisie en beleidsdoelstellingen.
- Het aanwijzen van een voor alle partijen herkenbare regisseur (persoon of afdeling).
- Overzicht hebben over de inburgeringsketen: identificatie sterke en zwakke schakels.
- Zorgdragen voor communicatie tussen het managementniveau en het uitvoerend niveau.
- Beschikbaarheid adequate beleidsinformatie: een nulmeting, registratie van resultaten.
- Terugkoppeling resultaten: verbeteringen implementeren.
- Stimuleren van vernieuwingen door het netwerk.

Bovenstaande vereisten zijn algemeen geformuleerd, maar vormen de voorwaarden voor een eerste beoordeling van de regierol met betrekking tot het inburgeringsbeleid. Voor het beoordelen van de regievoering door de gemeenten onderscheiden we drie kwaliteitsniveaus van regie. Ze kunnen ook als ontwikkelingsstadia worden gezien².

Niveau 1: Activiteitengeoriënteerde regie

De gemeente en de externe organisaties zijn vooral bezig met de uitvoering van hun eigen (deel)taak. De onderlinge afhankelijkheid krijgt weinig aandacht. Overleg geschiedt overwegend bilateraal. Knelpunten krijgen slechts aandacht naar aanleiding van een klachtmelding. Er is geen sprake van een doordacht beleid. De gemeente vervult nauwelijks een regiefunctie, maar is wel belast met enkele uitvoeringstaken.

Niveau 2: Procesgeoriënteerde regie

De gemeente houdt zich vooral bezig met het voortbrengingsproces van het inburgeringsbeleid en de beheersing van het proces. Door regelmatig overleg tussen alle betrokken partijen over de voortgang van de uitvoering, worden verbeteringen gerealiseerd. De regiefunctie van de gemeente beperkt zich vooral tot de opzet van het uitvoeringsnetwerk en de dagelijkse werking van het netwerk.

¹ Deze vereisten zijn onder meer ontleend aan Wesdorp (2000), Ernst & Young Management Consultants.

² De drie kwaliteitsniveaus zijn ontleend aan het zgn. INK-model. Zie: *Handleiding positiebepaling & verbeteren ondernemingen. Bewust werken aan verbetering van resultaten*, Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK), 1998.

Niveau 3: Ketengeoriënteerde regie

De gemeente richt zich op de totale organisatie van het inburgeringsbeleid. Er is sprake van inbreng van en samenwerking met externe partners. Beheersing van het uitvoeringsproces staat in het teken van de behoeften van de doelgroep. Er is regelmatig ketenoverleg. Resultaten en processen worden bijgehouden en analyse hiervan is gericht op het signaleren van ontwikkelingen. Op basis hiervan neemt de gemeente preventieve maatregelen en zet zij verbetertrajecten in.

Een effectieve regievoering is gericht op het sturen, beïnvloeden en managen van de partijen en processen binnen de inburgeringsketen om deze keten zo gericht mogelijk het geformuleerde beleid te laten realiseren. Dit betekent concreet dat er in elk geval moet worden gestuurd op de inhoud van het inburgeringsbeleid (integraliteit), de wijze waarop het tot stand komt (overleg en afstemming), de keuze van de partijen die bij de beleidsvoorbereiding en uitvoering worden betrokken, de wijze van resultaatmeting en de manier waarop de evaluatie plaatsvindt. In de regiescan nemen we daarom de beleidscyclus - onderverdeeld in zes beleidsfasen - als uitgangspunt (zie ook schema 2.2).

2.4 Doel van de regiescan

De regiescan heeft een tweeledig doel:

1. Gemeenten inzicht laten krijgen in hun wijze van regievoering (stand van zaken).
2. Gemeenten aanknopingspunten bieden om (onderdelen van) de regie te verbeteren.

De eerste doelstelling laat zien dat de regiescan is opgezet om in de toekomst als zelfevaluatie te functioneren³. Het is de bedoeling dat de gemeente de zelfevaluatie gaat inzetten als instrument ter verbetering van de regievoering. De verbetermogelijkheden van de regie (de tweede doelstelling) komen in de groepsgesprekken aan de orde. Aan deze groepsgesprekken nemen de respondenten van zowel de interne als de externe partijen deel.

De vragenlijst sluit aan bij de beleidscyclus. Deze beleidscyclus bestaat uit zes fasen (zie schema 2.1).

³ In hoofdstuk 4 presenteren we het oordeel van de respondenten over het instrument; in hoofdstuk 5 bespreken we zelf de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument.

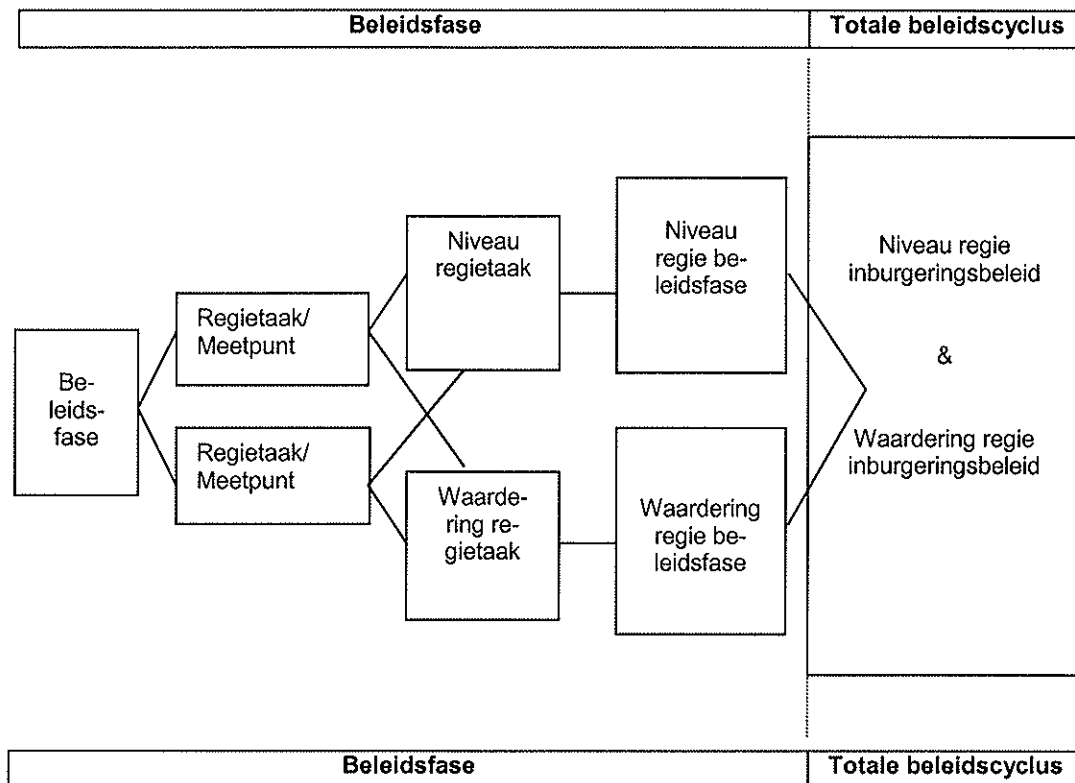
Schema 2.1: Beleidscyclus en regietaken.

Fasen beleidscyclus	Omschrijving beleidsfase	Regietaken
1 Beleidsvoorbereiding	De beleidsformulering, het verzamelen en analyseren van informatie, resulterend in beleidsadviezen.	Zorgen voor een beleidsadvies, waarbij verschillende beleidsonderdelen aan bod komen en op elkaar zijn afgestemd (integraliteit). Partijen die moeten worden betrokken worden geïdentificeerd en concrete doelstellingen en prestaties worden geformuleerd.
2 Beleidsbepaling	Het besluit over de inhoud van het beleid.	Zorgen dat een besluit wordt genomen waarvoor draagvlak bestaat.
3 Beleidsoperationalisering	De vertaalslag van vastgesteld beleid naar de uitvoering ervan.	Inrichten van de inburgeringsketen c.q. het neerzetten van het netwerk van organisaties die bij de uitvoering van het beleid worden betrokken.
4 Uitvoering van beleid	Het toepassen van de gekozen middelen resulterend in beleidsprestaties.	Sturen, managen en coördineren van de keten in de richting van het beleidsdoel.
5 Evaluatie	Het beoordelen van de inhoud van het proces en de resultaten van het beleid.	Zorgen voor periodieke evaluatie voor het beoordelen van de beleidsuitvoering
6 Terugkoppeling	Het bijsturen van het beleid op basis van de evaluatie. Formuleren verbeteracties.	Zorgen voor het gebruik van evaluatiegegevens bij formulering van nieuw beleid, het bijstellen van de inburgeringsketen (samenstelling, afspraken en dergelijke), de wijze van uitvoering en/of evaluatietechnieken.

Elke fase van de beleidscyclus vraagt om een regievoering die specifiek is toegesneden op de betreffende fase. In elke fase kunnen specifieke regietaken worden onderscheiden. Deze regietaken sluiten aan bij de meer algemene vereisten voor een goede regie, zoals geformuleerd in paragraaf 2.3. Deze specifieke regietaken worden gezien als meetpunt. Het is de bedoeling dat alle relevante partijen beoordelen welk niveau van de regie in hun gemeente van toepassing is op de betreffende regietaak. Daarbij wordt de respondenten gevraagd hun waardering uit te spreken over de specifieke regietaken in termen van slecht, onvoldoende, voldoende en goed. De beoordeling van en waardering voor de specifieke regietaken leidt tot een beoordeling van het regieniveau in de betreffende beleidsfase. Uiteindelijk ontstaat een totaalbeeld van het kwaliteitsniveau van de regie en de waardering voor de uitvoering van de regie op het inburgeringsbeleid.

Hieronder presenteren we een schema waarin de opbouw van de vragenlijst wordt gevisualiseerd (schema 2.2):

Schema 2.2: Opbouw vragenlijst regiescan.



Tenslotte: in het onderzoek hanteren we twee vragenlijsten. De ene vragenlijst is bestemd voor de bestuurlijke en ambtelijke partijen binnen het gemeentelijk apparaat. De andere vragenlijst is gericht op de externe samenwerkingspartners van de gemeente. Beide vragenlijsten zijn opgenomen in de bijlagen.

3 BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van het veldwerk in de zes gemeenten Groningen, Helmond, Hoorn, Maastricht, Tilburg en Zoetermeer. De bevindingen worden gepresenteerd vanuit het gezichtspunt van de respondenten¹. In de paragrafen 3.2 en 3.3 komen achtereenvolgens de positie van de regie volgens de partijen binnen het gemeentelijk apparaat aan de orde en het oordeel van hen over de regie door de gemeente. In paragraaf 3.4 beschrijven we welk ambitieniveau in iedere gemeente wordt nagestreefd. De verbetertrajecten die naar aanleiding van deze regiescan zullen worden ingezet komen aan de orde in paragraaf 3.5. In paragraaf 3.6 komen de externe partijen zoals het ROC, VluchtelingenWerk en het CWI aan het woord.

3.2 De positionering van de regie

In deze paragraaf beschrijven we eerst het totaalbeeld van de positie van de regie, zoals geschetst door de invullers van de vragenlijst. Dit doen we op grond van de toegekende cijfers in de vragenlijsten². Vervolgens gaan we in op een aantal specifieke beleidsfasen en op een aantal specifieke knelpunten van de regie. Dit gebeurt aan de hand van de interviews met de bestuurders en ambtenaren. Deze interviews vormden de toelichting op de toegekende cijfers. De bestuurders en ambtenaren zijn in de interviews overigens kritischer over hun regierol dan op grond van de ingevulde vragenlijsten mocht worden verwacht.

De bestuurders en ambtenaren van de gemeenten Tilburg, Hoorn en Zoetermeer kenschetsen hun regievoering bij het invullen van de vragenlijst over het algemeen vaker als proces- of ketengeoriënteerd (niveau 2 of 3) dan de gemeenten Groningen, Helmond en Maastricht. De laatste drie geven vaker aan dat de regie zich bevindt tussen het activiteitsniveau en het procesniveau (niveau 1 of 2).

Alle zes gemeenten maken in de interviews duidelijk dat ze in een stadium verkeren waarin de regierol nog nauwelijks is ontwikkeld. Voor alle gemeenten geldt dat zij zich vooral op de uitvoering van de WIN hebben gericht zonder uitgebreid na te denken over een breder beleidskader. De regierol bevindt zich dan ook voornamelijk op het activiteitsniveau, al zijn er gemeenten (Tilburg, Hoorn en Zoetermeer) die zich sterker in de richting van het procesni-

¹ Zoals ook gesteld in hoofdstuk 1, komen de conclusies van de onderzoekers pas in hoofdstuk 5 en 6 aan de orde.

² De toegekende cijfers van alle respondenten zijn te vinden in de bijlagen.

veau ontwikkelen dan andere gemeenten. Ook kan gezegd worden dat in sommige gemeenten elementen uit de ketenbenadering worden toegepast. Zo benadrukken de gemeentelijke partijen in Hoorn dat in de voorbereidende fase uitstekende zaken zijn gedaan op het terrein van draagvlakverwerving en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende interne en externe partners. Tijdens de groepssessie wordt echter opgemerkt dat de activiteiten in de voorbereidingsfase niet hebben geleid tot een gezamenlijke uitvoering door de verschillende partijen.

De positie van de regie wordt in de uitvoeringsfase door bijna alle respondenten op een lager niveau ingeschat dan de overige fasen uit de beleidscyclus. In de uitvoeringsfase blijken alle partijen vooral te werken aan de eigen (deel)taak, zonder hierbij een gezamenlijk doel voor ogen te hebben (regieniveau 1). Tenslotte kan worden gezegd dat bestuurders het regieniveau doorgaans hoger inschatten dan ambtenaren³.

In de uitvoerende fase van alle gemeenten doen zich echter tal van praktische knelpunten voor. Uitvoerders weten niet welke beslissingen zij mogen nemen en vragen zich af of er een gemeentelijke visie bestaat op de doelstelling en inrichting van de inburgeringstrajecten. De sturing door de gemeente gebeurt gewoonlijk op basis van incidenten. Het ketenoverleg in de uitvoeringsfase vindt in de meeste gemeenten slechts onregelmatig plaats. Het heeft bovendien onvoldoende weerslag op structurele verbeteringen in de uitvoering.

De knelpunten zijn tevens terug te voeren op de gebrekkige beleidsvoorbereiding. Ook in de fase van beleidsbepaling is nog veel te winnen. Het politieke draagvlak begint zich in een aantal gemeenten - onder meer door de invloed van de Taskforce Inburgering - volgens veel respondenten pas op dit moment te ontwikkelen. Voor de latere fasen in de beleidscyclus - evaluatie en terugkoppeling - geldt dat deze evenmin sterk zijn ontwikkeld.

In geen van de zes gemeenten kan gesproken worden van maatwerk voor de doelgroepen zoals oudkomers en nieuwkomers. In drie gemeenten is hooguit een eerste stap hiertoe gezet: in Zoetermeer, Hoorn en Tilburg is een begin gemaakt met het voeren van een oudkomersbeleid. Dit beleid wordt op projectbasis ontwikkeld en is nog nauwelijks afgestemd met de uitvoering van de WIN. Van integraliteit is geen sprake; de drie gemeenten spreken onomwonden van verkokering.

Ook in de gemeenten zonder oudkomersbeleid zijn de bestuurders en ambtenaren het erover eens dat het inburgeringsbeleid wordt gekenmerkt door verkokering. De schotten tussen de portefeuilles van de diverse wethouders lijken hierbij sterker dan de muren tussen de ambtelijke afdelingen. Op ambtelijk niveau zijn de betrokkenen zich sterker bewust van de nood-

³ De externe partijen zijn weer kritischer dan de ambtenaren van de gemeente (zie verder paragraaf 3.6).

zaak tot integratie. De communicatie tussen het ambtelijk niveau en het bestuurlijk niveau laat echter te wensen over; een aantal wethouders geeft blijk van een geringe kennis van het beleidsterrein, of verdiept (wellicht vanwege de invloed van het ontwikkeltraject) zich op dit moment voor het eerst in de materie. Volgens een aantal respondenten belemmert de geringe betrokkenheid van het bestuur de ambtenaren in het voeren een daadkrachtige regie op het inburgeringsbeleid.

Overigens bestaan er wel goede voornemens op het punt van afstemming en integratie. De voornemens strekken zich in vier van de zes gemeenten uit tot het verbreden en inbedden van het *inburgeringsbeleid* in een meer overkoepelend *integratiebeleid*. Inburgeringsbeleid leidt in deze visie slechts tot zelfredzaamheid van oud- en nieuwkomers, maar nog niet tot integratie. Integratie omvat volgens deze visie meer dan enige beheersing van de Nederlandse taal en het hebben van een (gewoonlijk niet al te perspectiefrijke) baan; ook de integratie in de woonwijk is hierbij van belang.

3.3 Het oordeel over de regie

Het oordeel van de gemeentelijke partijen over de uitvoering van de regie inzake het inburgeringsbeleid hangt nagenoeg recht evenredig samen met het kwaliteitsniveau dat deze respondenten aangeven voor iedere beleidsfase. De respondenten geven in alle beleidsfasen een waardering die zich beweegt tussen onvoldoende en voldoende. De uitvoeringsfase en de terugkoppelingsfase worden het meest kritisch gezien. De wethouders oordelen over het algemeen positiever dan hun ambtenaren. De gemeenten Groningen, Maastricht en Helmond zijn het meest kritisch over de eigen prestaties.

Het oordeel over de regie hangt samen met een aantal factoren dat door de respondenten naar voren is gebracht. We presenteren hieronder de factoren in volgorde van het aantal keren dat deze genoemd zijn:

1. Gebrekkig beleidskader/ontbreken beleidsvisie.
2. Lage (politieke) prioriteit.
3. Eigen visie op regie.
4. Matige kwalitatieve en kwantitatieve *monitoring*.
5. Beperkte sturingsmogelijkheden.
6. Korte bestaansgeschiedenis inburgeringsbeleid.

De vierde, zesde en zevende factor vormen een rechtvaardiging voor de nog zwak ontwikkelde regiefunctie. De overige factoren kunnen worden beschouwd als een verklaring voor de

ontevredenheid over de gemeentelijke regierol. Hieronder behandelen we de onderscheiden factoren één voor één:

1. Gebrekkig beleidskader/ontbreken beleidsvisie

In geen van de gemeenten bestaat een integraal opgestelde nota over inburgeringsbeleid. Wanneer er notities bestaan, dan betreft dit stukken die zijn opgesteld door één ambtelijke afdeling, meestal in opdracht van één van de portefeuillehouders. Van afstemming tussen de verschillende afdelingen is slechts in de meest ruime zin van het woord sprake, maar van een integraal karakter zeker niet. In Groningen passeerde de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid nogal eens het pas opgerichte Bureau Nieuwkomers, terwijl de laatste instantie de verantwoording droeg over de uitgevoerde inburgeringstrajecten. Ook in Maastricht wordt de verkokering verklaard uit de lange traditie met betrekking tot inburgering van de ene afdeling (Onderwijs) en de beperkte ervaring van de andere afdeling (Welzijn). In de andere gemeenten wordt eveneens een kritisch oordeel geveld over de regie vanwege het ontbreken van een integrale beleidsvisie.

Als gevolg van het ontbreken van een beleidskader, treden volgens de geïnterviewden in de uitvoerende fase knelpunten op. Dit gebeurt in alle zes gemeenten. Op uitvoerend niveau vraagt het Bureau Nieuwkomers zich bijvoorbeeld af of nieuwkomers moeten worden verplicht in te gaan op uitnodigingen voor voorlichtingsbijeenkomsten door Vluchtelingen-Werk. Op dit punt bestaat geen visie, geen richtlijn. Heeft het bureau in dit geval het mandaat om hierover zelf beslissingen te nemen? Een tweede voorbeeld betreft de veel voorkomende geschillen tussen het ROC en het CWI over de wijze waarop een inburgeraar moet worden begeleid: is het taaltraject van het ROC belangrijker dan de werkbemiddeling van het CWI? Welke bevoegdheid hebben de ambtenaren van de afdeling Onderwijs en de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid als het gaat om een sturend (regisserend) optreden in deze discussie? Deze knelpunten vragen volgens de respondenten gewoonlijk om een snelle oplossing. Voor het bieden van een oplossing worden zij echter niet gefaciliteerd; op een hoger niveau (beleid, management) zouden richtlijnen moeten bestaan, maar dit is in geen van de gemeenten het geval. Opmerkelijk is hierbij dat in geen van de gemeenten sprake is van een terugkerend overleg tussen uitvoerders en managers of beleidsmakers: de laatsten kunnen geen visie ontwikkelen omdat ze onvoldoende zicht hebben op de werkvloer.

2. Lage (politieke) prioriteit

In vijf gemeenten (Groningen, Zoetermeer, Helmond, Maastricht en Hoorn) wordt onomwonden aangegeven dat het politiek-bestuurlijke draagvlak voor het voeren van een inburgeringsbeleid in de gemeente in de afgelopen jaren niet sterk is geweest. Hierbij wordt gewezen

op het feit dat een niet-GSB-gemeente (Zoetermeer, Hoorn) weinig financiële ruimte heeft voor het voeren van een integratie- of minderhedenbeleid of op het feit dat in de gemeente (Hoorn, Zoetermeer, Groningen, Maastricht) weinig etnische minderheden woonachtig zijn. In Groningen lijkt sprake geweest te zijn van een zekere inhoudelijke weerstand tegen de WIN. De wethouder wijst erop dat binnen zijn gemeente het (politieke) draagvlak voor het voor inburgeraars verplichtende karakter van deze wet, niet erg groot was. In Helmond is het draagvlak voor beleidsontwikkeling volgens de ambtenaren niet groot vanuit “de weinig professionele traditie om direct op de uitvoering te springen.”

3. *Eigen visie op regie*

Het oordeel van de respondenten over de gevoerde regie hangt in een aantal gevallen samen met een *eigen* visie op regie. Volgens de respondenten in vier gemeenten (Hoorn, Tilburg, Zoetermeer en Helmond) wijkt deze enigszins af van het gedachtegoed dat de regiescan schraagt. Deze respondenten brengen naar voren dat het in sommige beleidsfasen verstandig is te kiezen voor een activiteiten- of procesgerichte regie, terwijl de regiescan in hun ogen onvoorwaardelijk voor de ketenoriëntatie pleit. De respondenten in deze gemeenten benadrukken de noodzaak tot een zakelijker omgang met externe partijen. Zo is in de gemeente Tilburg bij de start van de uitvoering van de WIN bewust gekozen voor een regievoering waarbij externe inspraak beperkt mogelijk was. Er was sprake van een activiteitengeoriënteerde regie met een sterk sturende inslag. De regie beperkte zich tot de uitvoerende fase en de sturing betrof het verbeteren van de *output* van de externe partijen. Hoewel de regie zich in die fase nadrukkelijk op het minder gewaardeerde activiteitenniveau bevond, zijn de betrokken bestuurders en ambtenaren wel tevreden over de toenmalige keuze.

4. *Matige (kwantitatieve en kwalitatieve) monitoring*

In zeker drie gemeenten wordt aangegeven dat het structureel volgen van de (kwantitatieve) resultaten van het inburgeringsbeleid te wensen overlaat. Belangrijke managementinformatie over bijvoorbeeld het aantal afgesloten inburgeringstrajecten (taalcursussen, maatschappelijke begeleiding, duale trajecten) en het uitvalpercentage, komt moeilijk tot stand. In Groningen wordt dit geweten aan een disfunctionerend automatiseringssysteem.

Omdat de beschikbaarheid van actuele gegevens niet optimaal is, heeft de regievoerder geen munitie om te interveniëren. Omdat ook de overlegstructuren veelal niet in staat blijken structurele oplossingen te bieden voor knelpunten in de dagelijkse uitvoeringspraktijk, blijft de regie van de gemeenten steken in het oplossen van incidenten. Deze sturing op basis van incidenten vormt een belangrijke reden voor een kritische waardering van de gemeentelijke

regie. Wel wordt er gezegd dat dit verklaard is vanwege de korte bestaansgeschiedenis van het beleidsveld (zie punt 7).

5. Beperkte sturingsmogelijkheden

In twee gemeenten (Groningen, Zoetermeer) wordt gewezen op het beperkte sturingsinstrumentarium van de gemeente. Het opdrachtgeverschap van de gemeente binnen een contract- of subsidierelatie biedt in theorie sturingsmogelijkheden, maar in de praktijk blijkt niet altijd een alternatief voorhanden voor een matig presterende externe partij. Verder wordt erop gewezen dat iedere externe partij om een specifieke vorm van regie vraagt, waarover nog onvoldoende is nagedacht. De gemeenten hebben bijvoorbeeld geen formele zeggenschap over het CWI. VluchtelingenWerk en Humanitas hebben naast de uitvoering van begeleidingstrajecten vooral een rol als belangenbehartiger van hun cliënten, hetgeen weer om een andere opstelling van de gemeente vraagt. Met andere woorden: de gemeenten zullen creatiever moeten worden in het gebruikmaken van hun positie als regisseur.

6. Korte bestaansgeschiedenis inburgeringsbeleid

In twee gemeenten wordt ter verantwoording van het kritische oordeel over de regierol aangevoerd dat het beleidsterrein betrekkelijk jong is. In de visie van één respondent mag niet verwacht worden dat een gemeente binnen een paar jaar een beleidsterrein volledig optuigt. Een respondent van een andere gemeente merkt op dat het Rijk voor de uitvoering van de WIN nauwelijks facilitering aanbiedt. Er is een wettelijke regeling en een bijbehorend budget, maar de gemeenten wordt niet gevraagd om met onderbouwde plannen te komen voor de uitvoering van de wet.

3.4 Het ambitieniveau van de gemeenten

Op grond van bovenstaande feiten past de conclusie dat gemeenten zelf zeer kritisch staan ten opzichte van de eigen regievoering inzake het inburgeringsbeleid. Het streven is dan ook gericht op een vorm van regie die sterk verschilt van de huidige uitvoeringspraktijk. In het bijzonder op het bestuurlijke niveau wordt in alle benaderde gemeenten de ketenoriëntatie geambieerd. De gemeente ziet zich hierbij als coördinator van een proces waarin overleg en samenspraak voorop staat. Wel wordt aangegeven dat de invulling van het inburgeringsbeleid altijd om een duidelijke sturing vraagt. Juist omdat deze aansturing zal worden verricht op basis van inkoop- en contractrelaties, wordt een al te grote invloed op het beleid niet wenselijk geacht. Dit neemt niet weg dat de uitvoeringsorganisaties wel geconsulteerd dienen te worden, alvorens de gemeente tot het vaststellen van beleid overgaat. Ook blijken wethou-

ders behoefte te hebben aan meer informatie over de aard en omvang van de inburgeringsproblematiek. In verschillende gemeenten is daarbij gewezen op het nut van behoefteonderzoek onder zowel oudkomers als nieuwkomers.

Ook op het ambtelijke niveau beoordeelt men de ketengeoriënteerde benadering als het ideale model. De gemeenten dienen daarbij op enige afstand van de uitvoeringsorganisaties het proces zodanig te sturen dat zowel de knelpunten als de resultaten inzichtelijk worden. Hiervoor is regelmatig overleg nodig, zowel op operationeel als meer strategische niveau. In de meeste gemeenten wordt hierbij benadrukt dat allereerst de procesgeoriënteerde benadering vorm dient te krijgen; de gemeente zal duidelijk sturing moeten geven aan de externe partijen. Anders gesteld, de uitvoeringsorganisaties moeten helder voor ogen hebben welke prestatie de gemeente van hun verlangt. In meerdere gemeenten wordt aangegeven dat er verschillende ambitieniveaus naast elkaar kunnen bestaan (Hoorn, Tilburg, Zoetermeer en Helmond). Soms dient de gemeente de zelfstandige verantwoordelijkheid te benadrukken, soms is aansturing of inspraak weer belangrijker. Meer nog dan op het bestuurlijk niveau benadrukken de ambtenaren dat de eerste taak op weg naar een ketengeoriënteerde benadering zal dienen te bestaan uit het formuleren van een lokaal inburgeringsbeleid. Pas daarna kunnen de inrichting en vormgeving van de inburgeringsketen hun beslag krijgen.

Gemeentelijke partijen noemen wel randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de ketengeoriënteerde regievoering effectief zijn:

- Alvorens de feitelijke regie ten uitvoer te brengen, zal de gemeente eerst de fasen van beleidsontwikkeling en beleidsbepaling dienen af te sluiten. In geen van de benaderde gemeente is hiervan sprake.
- De gemeente zal een zakelijke relatie met de uitvoeringsorganisatie dienen op te bouwen. Inspraak tijdens beleidsontwikkeling wordt als nuttig ervaren, maar tijdens de uitvoering dienen er duidelijke afspraken gemaakt te worden. Onderdeel van deze zakelijke benadering is dat ook nieuwe partijen een kans moeten krijgen om deel van de keten uit te maken.
- In een ketengeoriënteerde benadering is het belangrijk dat de scheiding tussen regievoering en uitvoering duidelijk is. De regievoering zal hierbij op hoofdlijnen een initiërende rol blijven spelen (randvoorwaarden stellen), bijzaken dienen direct door uitvoerende partijen te worden opgelost.
- De onderlinge informatievoorziening en communicatie tussen ketenpartners zal sterk verbeterd moeten worden. Hierbij gaat het om een duidelijke en hechte overlegstructuur, waarbij ook strategische onderwerpen aan de orde komen en de uitvoeringsorganisaties regelmatig de bereikte resultaten bekend maken.
- De doelgroep van het inburgeringsbeleid (organisaties c.q. vertegenwoordigers van oud- en nieuwkomers) vormen geen partij om bij de beleidsvoorbereiding te betrekken; wel

dient er behoefteonderzoek onder deze groepen te worden verricht om het aanbod van voorzieningen hierop af te kunnen stemmen.

Zo beschouwd, zijn de gemeenten zich ervan bewust dat de ketengeoriënteerde benadering nog ver weg ligt. De uitvoering van het inburgeringsbeleid is momenteel nogal instrumenteel van aard, zo wordt toegegeven. Van een eigen visie op het uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving is nog onvoldoende sprake. Dit neemt niet weg dat alle gemeenten voor de toekomst een actieve rol voor zich zelf zien weggelegd. Deze rol draagt vooral elementen van de ketengeoriënteerde benadering in zich.

3.5 Verbetertrajecten in de richting van een nieuwe regie

Uit de constatering dat de huidige regievoering niet volstaat, volgt niet direct dat de gemeenten pasklare oplossingen voor dit probleem kunnen aandragen. Het zijn vooral de ambities en de randvoorwaarden, zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, die in de individuele interviews en groepsgesprekken een plaats krijgen. Geen van de benaderde gemeenten heeft een helder beeld over de precieze weg waarlangs deze ketengeoriënteerde benadering daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Hiervoor staat de gemeente feitelijk nog te veel aan het begin van het proces en is er ook onvoldoende overeenstemming over de precieze invulling van het beleid. Tijdens de groepsgesprekken kwamen een drietal dilemma's aan het licht die het stellen van een concreet stappenplan in de weg staan.

Allereerst is gebleken dat alle gemeenten nog onvoldoende visie op hun toekomstige rol hebben ontwikkeld. Op ambtelijk niveau is pas een eerste stap gezet in de richting van beleidsontwikkeling, terwijl op bestuurlijk niveau de kennis over het thema inburgering vaak tekortschiet. Niettemin zijn alle gemeenten doordrongen van het belang van integraliteit, zowel tussen de afzonderlijke portefeuilles en afdelingen als tussen het inburgeringsbeleid en andere (aanpalende) beleidsterreinen. De algemene opvatting is dan ook dat het vaststellen van een gemeentelijk beleid niet langer zonder coördinatie en samenspraak mag plaatsvinden.

Vervolgens is de plaats van de regievoering binnen de gemeentelijke organisatie nog vaak onduidelijk. Formeel is er op het ambtelijke niveau wel een dienst of afdeling verantwoordelijk voor de gemeentelijke regie, maar de afstand met de beleidsuitvoering (zoals de Sociale Dienst of Bureau Nieuwkomers) is vaak erg groot. Het gevolg is dan ook dat er verschillende visies op inburgering voorkomen. Daarnaast blijkt de coördinerend wethouder niet altijd de spin in het web op dit beleidsterrein. Gebleken is dat de schotten tussen de afzonderlijke portefeuilles nog altijd aanwezig zijn en dat weinig inspanningen worden verricht om het thema

van inburgering een meer centrale plek te geven. Op het bestuurlijk niveau staat vooral de individuele beleidsverantwoordelijkheid centraal.

Tenslotte bereiken de huidige ambtelijke initiatieven nog onvoldoende het bestuurlijke niveau. Wethouders blijken vaak onvoldoende op de hoogte van deze activiteiten, met als gevolg dat hun betrokkenheid bij dit beleidsterrein niet altijd even groot is. Vanuit de betrokken diensten en afdelingen zullen alle geëigende middelen (beleidsnota's, overdrachtdossiers, collegespecials en dergelijke) ter hand moeten worden genomen om de bestuurlijke betrokkenheid te vergroten. Een kanttekening die hierbij past is het feit dat inburgering door de meeste wethouders niet als een prioritair beleidsterrein wordt gezien. Dit houdt verband met de getalsmatig beperkte omvang van oud- en nieuwkomers in de meeste van de onderzochte gemeenten.

De oplossingen naar een meer overdachte regievoering worden dan ook voor een belangrijk deel gezocht in het tegemoet treden van bovenstaande problemen. In concreto zijn de volgende actiepunten tijdens de groepsgesprekken verwoord:

- Het opstellen van een beleidsnota met duidelijke visie en sturingsinstrumenten, en deze voorleggen aan de bij inburgering betrokken wethouders.
- Het formuleren en bekendmaken van heldere beleidsdoelen, zodat er met de uitvoeringsorganisaties duidelijk afspraken gemaakt kunnen worden.
- Het bewerkstelligen van een betere communicatie tussen het ambtelijke en bestuurlijke apparaat, onder andere via collegespecials, overdrachtdossiers, en dergelijke.
- Het aanstellen van een (goed gepositioneerde) regisseur of coördinator als intern en extern aanspreekpunt voor het te voeren beleid.
- Het zorgdragen voor een duurzame verankering van de huidige projectorganisatie in de gemeentelijke organisatie om te voorkomen dat er opnieuw 'eilandjes' van beleid ontstaan.
- Het beleggen van bijpraatsessies met externe partijen. In deze gesprekken kan de beleidsontwikkeling aan de opvattingen over de uitvoerbaarheid getoetst worden.
- Het opnieuw inrichten van de inburgeringsketen waarbij ook nieuwe partijen gevraagd kunnen worden. De gemeenten ijveren tevens voor een beter gestructureerd overleg met externe partijen.

De conclusie dringt zich dus op dat de gemeenten zich ervan bewust zijn dat de regievoering in de toekomst beter zal moeten, maar dat voor een concrete invulling hiervan slechts de eerste contouren zichtbaar zijn. Wat alle gemeenten bindt is de noodzaak eerst het interne proces (het ontwikkelen en integreren van beleid) vorm te willen geven, alvorens het externe proces (een hernieuwde inrichting van de keten) in gang te zetten. Het wekt geen verbazing dat deze volgorde het spiegelbeeld vormt van de huidige situatie.

3.6 Gemeentelijke regievoering volgens externe partijen

Zoals eerder in dit rapport aangegeven hebben in alle zes deelnemende gemeenten ook drie externe partijen aan het onderzoek deelgenomen. In alle gemeenten is door een vertegenwoordiger van het ROC, het CWI en VluchtelingenWerk de regiescan voor externe partijen ingevuld. Naar aanleiding van de geretourneerde vragenlijsten heeft met al deze vertegenwoordigers een telefonisch interview plaatsgevonden.

In deze paragraaf geven we allereerst op hoofdlijnen weer wat uit het gebruik van de regiescan door externe partijen naar voren komt. Daarna beschrijven we de positionering van de regie volgens deze externe partijen, waarna achtereenvolgens wordt stilgestaan bij hun beoordeling van de regie en welk niveau wenselijk is.

Niveau regie

Een pregnant beeld dat uit de toepassing van de externe regiescan naar voren komt is dat deze partijen vinden dat de gemeentelijke regievoering op het totale inburgeringsbeleid onzichtbaar is of zelfs ontbreekt. Veelal is er slechts incidenteel contact over de uitvoering (vooral over incidenten), en hebben de externe partijen niet het idee dat de gemeente een eigen visie heeft op het doeltreffender maken van het inburgeringsbeleid. De gemeenten kiezen er volgens de externe partijen teveel voor om slechts uitvoering te geven aan de wet, en voeren aldus geen zichtbaar eigen beleid.

Opvallend is dat de externe partijen de rol van de regievoerder op beleidsmatig niveau als tegenvallend beoordelen. Gemeenten hebben geen visie op het inburgeringsbeleid en/of weten deze niet om te zetten in principiële keuzen binnen het inburgeringsketen. Het lijkt erop dat externe partijen op hoofdlijnen van het inburgeringsbeleid graag van de regievoerder duidelijke keuzen willen horen (keuzen over wat inburgeraars geboden moet worden). In de praktijk maakt de regievoerder volgens de externe partijen te weinig strategische keuzen. Daarentegen bemoeit de gemeente zich soms teveel met de concrete uitvoeringstaken. Verklaringen voor het weinig visionaire karakter van de regievoering ligt volgens de partijen in de factoren als de verkokering in het gemeentelijke apparaat en gebrek aan expertise bij zowel bestuurders als ambtenaren. In sommige gemeenten wordt ook gewezen op zeer praktische knelpunten als de schaalgrootte van de gemeente en het vertrek van ervaren ambtenaren.

Gevraagd naar de positionering van de regievoering dan geven externe partijen in de regel aan dat het nog vooral gaat om een activiteitengeoriënteerde benadering. De ketenpartners voeren hun taken zelfstandig uit, van samenspraak en afstemming is nog weinig sprake. De regievoering op de keten vindt plaats op incidenten.

In twee gemeenten hebben we tenslotte moeten vaststellen dat de verschillende externe partijen ook verschillend aankijken tegen het niveau van de regievoering. Waar de ene partij de regievoering als activiteitengeoriënteerd beschouwd, ziet de andere partij juist een meer ketengeoriënteerde aanpak. Alhoewel dit te maken kan hebben met begripsonduidelijkheid, kan het ook verklaard worden uit het feit dat de partijen een andersoortige relatie hebben opgebouwd met de gemeente.

Beoordeling regie

Op basis van de inhoud van de vorige paragraaf is het geen verrassing dat in geen van de gemeenten de externe partijen de gemeentelijke regievoering als goed waarderen. De waardering van externe partijen varieert veelal van slecht tot onvoldoende.

Ambitieniveau regie

In de meeste gesprekken met externe partijen in de zes onderzoeksgemeenten komt naar voren dat een ketengeoriënteerde manier van regievoeren voor hen veelal het meest wenselijk is, al is dit niet noodzakelijk. Eén en ander hangt ook af van de manier waarop de ketengeoriënteerde manier van regievoering wordt vormgegeven. Betekent dit namelijk dat de regievoerder te dicht op uitvoerende partijen gaat staan, dan wordt een meer terughoudende vorm van regie verkozen.

Externe partijen lijken onder een ketengeoriënteerde regievoering een manier te verstaan waarin sprake is van samenwerking tussen gemeenten en externe partijen, maar waar de gemeenten op hoofdlijnen wel de keuzen maken of de visie op het beleid hebben. Dit vertaalt zich in een manier van werken waarin de regievoerder in overleg met andere interne en externe partijen komt tot het vaststellen van behoeften van inburgeraars: wat hebben zij nodig om snel en effectief in te burgeren? Ook kan het bij het vaststellen van de behoeften van de inburgeraars belangrijk zijn om hierover bij de doelgroep zelf te rade te gaan. Pas wanneer deze *wat-vraag* is beantwoord kan de *hoe-vraag* aan de orde komen: op welke wijze gaat het inburgeringsbeleid uingevoerd worden? De regievoerder neemt op dit gebied de beslissingen, maar doet dit wel op basis van samenspraak.

Met andere woorden: de externe partijen menen dat principiële keuzen gemaakt moeten worden door de regievoerder, maar vinden het wel belangrijk dat structureel overleg plaatsvindt over de uitvoering van het beleid. Daarbij stellen ze dat de regievoerder ook van de informatie van externen gebruik moet maken om vast te stellen wat inburgeraars nodig hebben.

Last but not least wordt ook duidelijk wat niet wenselijk wordt geacht, namelijk een overvraging van de externe partijen door de regievoerder. Over het belang van informatievoorziening over de uitvoering van hun taken (contractvoorwaarden) bestaat geen discussie. De externe partijen vinden echter wel dat de regievoerder niet over alle details informatie moet opvragen. Een respondent van VluchtenlingenWerk vertelt dat zij aan het begin en aan het eind van een maatschappelijk begeleidingstraject rapporteren aan de gemeente. De gemeente wil echter ook een tussentijdse rapportage. Aan deze wens komt VluchtenlingenWerk niet tegemoet: “Het betreft een hoop papierwerk. En de gemeente intervenueert toch niet tussentijds.” Met andere woorden, de gewenste ketengeoriënteerde regievoerder moet alleen op hoofdlijnen willen (blijven) weten hoe zijn opdrachtnemers uitvoering geven aan de opgedragen taken.

4 BEOORDELING VRAGENLIJSTEN DOOR DE RESPONDENTEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij het oordeel van de interne en de externe partijen over de vragenlijsten weer¹. Aan de respondenten is gevraagd wat zij in het algemeen vonden van de vragenlijst en of er onderwerpen in ontbraken. Vervolgens hebben wij ze gevraagd of zij kunnen vinden in het gedachtegoed dat achter de vragenlijsten schuilgaat. De regiescan is immers vormgegeven vanuit de expliciete veronderstelling dat de activiteiten-, proces- en ketengeoriënteerde regievoering een oplopende reeks vormen van een steeds betere regievoering ten behoeve van de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Tenslotte is de respondenten gevraagd of zij de regiescan geschikt achten als een instrument voor zelfevaluatie in de nabije toekomst.

Voor de volledigheid herhalen wij hier dat ook alle bevindingen in dit hoofdstuk worden gepresenteerd vanuit het gezichtspunt van de respondenten².

4.2 Oordeel over de vragenlijsten

In het algemeen vinden de respondenten de ingevulde vragenlijst een goed startpunt voor een interne discussie over de gebezigde manier van regievoeren van de gemeente.

De invullers van de vragenlijsten benadrukken wel dat door het werken met voorgecodeerde antwoorden de scan nogal globaal blijft en de gebruikswaarde van de vragenlijsten voor individuele gemeenten beperkt is. De ware problematiek rondom de regievoering komt naderhand in de individuele gesprekken of de groepsbijeenkomsten boven tafel. Sommige respondenten hebben dan ook gesuggereerd dat in de vragenlijsten meer ruimte geboden moet worden voor de nuances of een uitgebreidere uiteenzetting van het daadwerkelijke probleem.

Het globale en voorgecodeerde karakter van de vragenlijsten kent daarentegen wel het voordeel om snel een beeld te krijgen van de regievoering. De voorgecodeerde antwoorden verplichten de invullers een duidelijk antwoord te kiezen. Door meerdere functionarissen in en buiten de gemeentelijke organisatie de vragenlijst te laten invullen, is snel duidelijk op welke

¹ Omdat wij de betrokken partijen niet over de andere twee onderdelen van de regiescan, de interviews en de afsluitende groepsdiscussie, naar een oordeel hebben gevraagd, besteden wij hier in dit hoofdstuk geen aandacht aan.

² Zoals ook gesteld in hoofdstuk 1, komen de conclusies van de onderzoekers pas in hoofdstuk 5 en 6 aan de orde.

punten de beleving van deze functionarissen uiteenloopt. De vragenlijst vormt aldus een goede basis om de regievoering inzichtelijk te maken en ter discussie te stellen. Uit de groeps-gesprekken is echter gebleken dat dit afhankelijk is van de openheid van de cultuur binnen de gemeenten. In de ene gemeente werd open over tekortkomingen in de gemeentelijke regie gediscussieerd, terwijl het gesprek in een andere gemeente erg verhullend bleef.

De respondenten van de gemeentelijke organisatie gaven aan dat de vragenlijsten veronderstellen dat de invuller zicht heeft op alle aspecten van het inburgeringsbeleid. In de werkelijkheid gaat dit echter niet op. Door een zekere verkokering binnen het gemeentelijk apparaat is het voor afdelingen vaak moeilijk te beoordelen wat een andere afdeling doet. Een vergelijkbaar probleem is dat niet alle invullers een beeld hebben van de regie in elke fase van de beleidscyclus. Voor externe partijen is het tenslotte niet altijd zichtbaar hoe beleidsprocessen binnen een gemeentelijke organisatie plaatsvinden. Voor hen is het dan ook moeilijk om alle vragen uit de regiescan te beantwoorden. Tenslotte is door één gemeente nadrukkelijk aangegeven dat, alhoewel het begrippenkader voor de vragenlijsten uitgelegd wordt in de toelichting, het maar zeer de vraag is of iedereen bij het invullen van dezelfde begrippen uitgaat. Uit de bespreking van de vragenlijsten is ons duidelijk geworden dat begripsverwarring zich ondanks de toelichting voordoet, vooral met betrekking tot het begrip ketenge-oriënteerde regie.

Belangrijk kritiekpunt van bijna alle respondenten is dat de beleidscyclus in teveel fasen uiteen is gelegd. Bovendien onderkennen de respondenten niet altijd een even scherp onderscheid tussen de fasen. Daarbij vinden de respondenten de onderverdeling veelal geforceerd. Voorgaande geldt vooral voor de drie fasen waarin de beleidsontwikkeling is uiteengezet. Daarbij komt dat de externe partijen formeel gesproken niets te maken hebben met de fase van beleidsbepaling. De wet bepaalt immers dat alleen het College van B&W het beleid kan bepalen; dit mag hooguit gemandateerd worden aan interne gemeentelijke afdelingen. Op basis van voorgaande concluderen wij dat binnen de vragenlijst een onderscheid naar drie of vier fasen zinvoller is: beleidsontwikkeling (voorbereiding en bepaling), beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De nadruk moet liggen bij vragen over de beleidsuitvoering.

In twee gemeenten is door de wethouders kritiek geuit op de vragenlijsten. De vragen nodigen volgens beide wethouders uit tot sociaal wenselijke antwoorden en zijn volgens een wethouder te weinig gestoeld op de werkelijke uitvoeringspraktijk. Met betrekking tot dit laatste stelt de wethouder dat de vragenlijst teveel is geformuleerd in de termen van inspanningen ('gebeurt dit...' of 'is daar tijd ingestoken...'). Het is de vraag of hiermee vastgesteld wordt of de regie van goede kwaliteit is. Het feit dat regelmatig ketenoverleg plaatsvindt wil niet *per se* zeggen dat dit overleg beleidsgevolgen heeft of gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

Een belangrijke constatering die tenslotte door veel respondenten gedaan is, is dat met de vragenlijsten vooral de huidige manier van regievoering boven tafel komt. De scan geeft een stand van zaken, maar kan voorbij gaan aan de dynamiek van ontwikkelingen. Verder wordt gesteld dat de uitkomsten van de regiescan op zichzelf nog geen verbeteringen in gang zetten. Oplossingen voor geconstateerde knelpunten moeten nog worden geformuleerd. Hier is meer voor nodig dan alleen het invullen van een vragenlijst.

4.3 Volledigheid vragenlijsten

We hebben al onze respondenten gevraagd of zij onderwerpen in de door hen ingevulde vragenlijsten missen. In de meeste gemeenten hebben de respondenten aangegeven niet nadrukkelijk te zijn nagegaan wat er ontbreekt.

In een aantal gemeenten hebben respondenten ons gewezen op mogelijke verbeterpunten van de vragenlijst. Als belangrijkste verbeterpunten hebben zij naar voren gebracht:

- De scan moet aangevuld worden met een aantal vragen over visie-ontwikkeling.
- De verschillen tussen antwoordcategorieën moeten duidelijker worden (antwoordcategorieën moet elkaar zichtbaar uitsluiten).
- De scan moet worden voorzien van een betere inleiding, respondenten moeten gevraagd worden de scan voor het invullen eerst goed door te lezen.
- Respondenten moeten explicieter gedwongen worden een keuze te maken of zij de lijst invullen voor het oudkomers- of het nieuwkomersbeleid. Nu hebben sommige respondenten bij sommige vragen twee antwoorden aangekruist, één voor het nieuwkomersbeleid en één voor het oudkomersbeleid.

4.4 Acceptatie achtergrond vragenlijsten

Zoals in de inleiding aangegeven is de respondenten ook gevraagd of zij zich kunnen vinden in het gedachtengoed dat achter de ontwikkelde vragenlijsten schuil gaat. Het betreft hier de oplopende kwaliteitsniveaus van regie: de activiteiten-, proces- en ketengeoriënteerde regievoering.

Uit het onderzoek blijkt dat niet alle respondenten de voornoemde veronderstelling delen. Zo geven sommige respondenten aan dat het per beleidsfase kan verschillen welke vorm van regievoering het meest geëigend is. Ook moet aangetekend worden dat gemeenten en externe partijen een van de Taskforce Inburgering afwijkend beeld hebben van wat onder keten-

georiënteerde regie verstaan moet worden. Gemeenten en externe partijen denken bij ketengeoriënteerde veleer aan een vorm van regie waarbij de gemeente naast de andere ketenpartijen staat zonder duidelijke hierarchie en met veel overlegmomenten.

Ook los van de vraag over welke fase in de beleidscyclus het gaat, is niet iedereen ervan overtuigd dat een gemeentelijke regievoerder een ketengeoriënteerde benadering moet nastreven. Veel respondenten benadrukken de verantwoordelijkheid van de gemeente om de besluiten te nemen op basis van een eigen visie. Hierbij is inspraak noodzakelijk, maar een procesgeoriënteerde regie kan volgens sommigen volstaan. In een enkel geval wordt aangegeven dat het onderzoeken van de wensen van de doelgroep (behorend tot het stadium van de ketenoriëntatie) weer wel kan bijdragen aan een goede regievoering.

Ook de externe partijen in de zes onderzoeksgemeenten hebben aangegeven niet onder alle voorwaarden een ketengeoriënteerde manier van regievoeren het meest wenselijk te achten. Als dit betekent dat de regievoerder te dicht op uitvoerende partijen gaat zitten, dan is een ketengeoriënteerde regievoering niet de gewenste vorm. Tenslotte is het ook voor de externe partijen belangrijk dat een ketengeoriënteerde regie de regisseur niet ontslaat van het hebben van een visie op hoofdlijnen en het nemen van beslissingen die overeenkomen met de collectieve doelstellingen van de keten.

4.5 Vragenlijsten als instrument voor zelfevaluatie

In het algemeen geven respondenten aan dat de ontwikkelde vragenlijsten een geschikt instrument zijn voor zelfevaluatie, al zal de inzet van de vragenlijsten volgens respondenten altijd gekoppeld moeten zijn aan gesprekken om zo meer achtergrondinformatie te verkrijgen. Slechts in één gemeente is aangegeven dat het toepassen van de scan alleen zinvol is als er begeleiding plaatsvindt vanuit de gemeente of een externe partij.

5 BEOORDELING REGIESCAN DOOR REGIOPLAN

5.1 Inleiding

Wij hebben in voorgaande hoofdstukken de belangrijkste resultaten uit de eerste toepassing van de regiescan in zes gemeenten beschreven. Op grond hiervan is een beeld verkregen over de bruikbaarheid van de scan in het versterken van de regierol van de gemeenten met betrekking tot het inburgeringsbeleid. In dit hoofdstuk geven wij daarom een oordeel over de ontwikkelde vragenlijsten, de interviews en de groepsbijeenkomsten. In de voorgaande twee hoofdstukken zijn al de bevindingen vanuit het gezichtspunt van onze respondenten weergegeven.

5.2 Ontwikkelde vragenlijsten

De eerste toepassing van de vragenlijsten maakt ons inziens duidelijk dat het werken met voorgecodeerde antwoorden voor- en nadelen kent. Een belangrijk voordeel is dat respondenten gedwongen zijn een duidelijk antwoord te geven op de vragen: namelijk door één van de antwoorden aan te kruisen die volgens hem het meest van toepassing is op de eigen gemeentelijke situatie. Hierdoor gaat het invullen snel, wordt voorkomen dat respondenten teveel de nuance zoeken en daarmee de discussie doodslaan. Bovendien wordt zodoende duidelijk of verschillende functionarissen binnen en buiten de gemeenten verschillend aankijken tegen de gemeentelijke regie. In zekere zin zijn de verschillen in antwoorden van de diverse respondenten van groter belang dan het exacte in een cijfer vervat oordeel.

Tegenover bovenstaande voordeel staat een belangrijk nadeel. Door het invullen van de vragenlijst wordt slechts een globaal verkregen van de regievoering in een gemeente. Het invullen van de vragenlijst levert geen achtergrondinformatie op. Hiervoor dienen altijd aanvullende gesprekken plaats te vinden. In enkele gevallen bleek bovendien dat de respondenten geen keuze wisten te maken tussen de voorliggende antwoordcategorieën. Onze conclusie is dat de gesprekken van groot belang zijn om de beantwoording van de vragen te begrijpen.

Een knelpunt bij het toepassen van de vragenlijsten is ons inziens dat in de lijsten uitgegaan wordt van een begrippenkader dat op punten afwijkt van dat wat voor gemeenten en externe partijen gangbaar is. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het begrip ketengeoriënteerde regie. Uit de gesprekken met gemeenten en externe partijen bleek dat zij, ondanks een ons inziens duidelijke uiteenzetting van de begrippen in de toelichting op de vragenlijsten, een soms ander beeld hebben bij dit begrip. Hierdoor is het niet zeker dat de vragenlijsten op dit

punt altijd valide zijn. Een oplossing zou zijn om het gehanteerde begrippenkader in de vragenlijsten meer aan te laten sluiten op hetgeen binnen gemeenten gangbaar is.

Op basis van voorgaande drie alinea's concluderen wij dat het invullen van de vragenlijsten in combinatie met aanvullende gesprekken een goed startpunt oplevert voor een discussie over de gemeentelijke regievoering. De uitkomsten van de ingevulde vragenlijsten en de aanvullende interviews geven vooral een beeld van de *huidige* regievoering. In mindere mate bieden deze gegevens aanknopingspunten om tot komen tot verbeteracties.

Het is ons inziens tenslotte zinvol om de huidige vragenlijsten op een aantal punten aan te passen. Zo zou de beleidscyclus minder gedetailleerd in de vragenlijst moeten worden verwerkt. Nu worden in de vragenlijst zes fasen onderscheiden, waar volgens ons drie of vier fasen kunnen volstaan, namelijk de beleidsontwikkeling (voorbereiding en bepaling), beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Het opdelen van de vragenlijst in veel fasen suggereert precisie, maar biedt slechts schijnnaauwkeurigheid. Wij constateren dat voor slechts een klein deel van de respondenten de verschillen tussen de fasen voldoende duidelijk zijn. Door minder fasen te onderscheiden, kan ook het absolute aantal vragen afnemen. Met betrekking tot de vragenlijst voor externe partijen geldt voorgaande in versterkte mate. Voor deze partijen speelt ook mee dat zij vaak een beperkt beeld hebben van het precieze verloop van de beleidsprocessen binnen gemeenten. Het is naar onze mening niet opportuun om hen zoveel gedetailleerde vragen voor te leggen over beleidsfasen (zoals bepaling en operationalisering) waarvan zij het idee hebben dat ze er weinig mee te maken hebben. Het verzoek van een aantal externe partijen betreft het beperken van de vragenlijst tot de uitvoerende fase.

5.3 Interviews

In voorgaande paragraaf hebben wij aangegeven dat de vragenlijsten alleen ingezet moeten worden als de beantwoording van de vragen naderhand met de betrokken respondent wordt doorgenomen. Gebeurt dit niet dan ontbreekt elke vorm van gemeentespecifieke achtergrondinformatie en is het ook niet goed mogelijk om de antwoorden van respondenten goed te begrijpen. De tekst van het aangekruiste antwoord is immers voorgecodeerd en kent geen mogelijkheden voor specificatie of nuance.

Als leidraad voor de interviews zijn de ingevulde vragenlijsten goed bruikbaar. De interviewer kan zich voorafgaand aan het gesprek al een beeld vormen van de regievoering in de betreffende gemeente. Respondenten kunnen met de eigen antwoorden worden geconfronteerd, wat veelal betekent dat sneller en diepgaander kan worden ingegaan op de daadwerkelijke problemen.

5.4 Groepsgesprekken

Het derde onderdeel van de regiescan, de groepsgesprekken, is ons inziens eveneens een nuttig instrument. Een groepsgesprek maakt het mogelijk om alle bij het inburgeringsbeleid betrokken gemeentelijke partijen tegelijk te confronteren met een (globaal) beeld van de gemeentelijke regie inzake het inburgeringsbeleid. Door deze gezamenlijke confrontatie met de uitkomsten moeten partijen meteen met elkaar discussiëren over welke oorzaken voor gebreken in de regievoering aan te dragen zijn, en vooral ook wat de eigen rol in het geheel is. Dit soort confrontatiegesprekken is ook relevant voor het verkrijgen van zicht op het bestuurlijke *commitment* met het inburgeringsbeleid en de regievoering daarbij.

Van de groepsgesprekken moet ons inziens niet verwacht worden dat al tijdens het gesprek de contouren van een verbetertraject ten aanzien van de gemeentelijke regievoering duidelijk worden. Indien dit gebeurt - slechts in één van de gemeenten hadden wij als onderzoekers het gevoel dat dit het geval was - is dit mooi meegenomen. Gebeurt dit niet, dan is wel duidelijk in hoeverre iedereen de problemen met betrekking tot de regievoering deelt. Zo bezien, dienen de groepsgesprekken vooral als startpunt voor overleg over in te zetten verbeteracties. Bij voorgaande opmerking moeten wij wel aangegeven dat de Taskforce Inburgering nooit in de veronderstelling geleefd heeft dat gemeenten al tijdens de groepsgesprekken met concrete verbetertrajecten zouden komen.

5.5 Eindoordeel

Naar ons oordeel vormt de regiescan een geschikt instrument om de situatie met betrekking tot de regie in de afzonderlijke gemeenten in kaart te brengen. Gemeenten hebben met de regiescan een instrument in handen waarmee zij snel kunnen achterhalen welke knelpunten zich in de gemeentelijke regie inzake het inburgeringsbeleid voordoen. Ook kan op deze wijze snel worden achterhaald of er bestuurlijke en ambtelijke *commitment* is om op dit terrein verbeteringen door te voeren. Wel stellen we voor de vragenlijst in te korten en het aantal beleidsfasen terug te brengen tot ontwikkeling, uitvoering en evaluatie. Ook zou ons inziens goed gekeken moeten worden naar het in de vragenlijsten gehanteerde begrippenkader, het huidige kader sluit namelijk niet volledig aan bij de begrippen die gemeenten en externe partijen gebruiken.

Slechts in enkele situaties kan verwacht worden dat het toepassen van de scan al direct eerste ideeën op zal leveren om tot een effectievere regievoering te komen. In de meeste gevallen zullen vooral de knelpunten zichtbaar worden.

Het is belangrijk om in te zien dat de regiescan niet de gemeentelijke regie met betrekking tot het inburgeringsbeleid doet veranderen. Alleen gemeenten kunnen dit soort veranderingen realiseren. Om (iedereen in) de gemeenten aan te zetten tot het verbeteren van de regie is meer nodig dan de uitkomst van de regiescan alleen. Een gemeente moet daadwerkelijk de ambitie hebben om een effectief inburgeringsbeleid neer te zetten en een visie om dit te bereiken. Dit proces zal zich vooral van binnenuit moeten ontwikkelen.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vatten wij ons onderzoek op hoofdlijnen samen en geven ook onze belangrijkste conclusies van de uitgevoerde regiescan weer. We beantwoorden hierbij de vier onderzoeksvragen zoals weergegeven in hoofdstuk één:

1. Op welke wijze wordt de gemeentelijke regie vormgegeven (paragraaf 6.2)?
2. Wat is het oordeel van betrokkenen over de gemeentelijke regie (paragraaf 6.3)?
3. Welke algemene en specifieke knelpunten doen zich voor in de regievoering (paragraaf 6.3)?
4. Welke mogelijke verbetertrajecten zijn er aan te geven (paragraaf 6.4)?
5. In welke mate voldoet de ontwikkelde regiescan aan de vooraf gestelde doelen (paragraaf 6.5)?

6.2 Vormgeving regie door gemeenten

In deze paragraaf geven we zoveel mogelijk per beleidsfase weer welk regieniveau van toepassing is in de zes gemeenten. Dit doen we op basis van de ingevulde vragenlijsten en aan de hand van de gevoerde gesprekken.

In zijn algemeenheid kan allereerst worden geconcludeerd dat de bestuurders in de meeste gemeenten een hoger regieniveau aan de gemeente toekennen dan de ambtenaren, terwijl de externe partijen meestal de meest kritische positie innemen. Ten tweede kan worden gezegd dat de respondenten in de interviews kritischer zijn dan op grond van de ingevulde vragenlijsten mocht worden verwacht. Er bestaat aldus enige discrepantie tussen de ingevulde vragenlijsten en de bevindingen vanuit de interviews.

Op basis van de ingevulde vragenlijsten kunnen we concluderen dat de gemeenten hun regierol op het procesniveau plaatsen. Op basis van de interviews menen we echter te mogen zeggen dat alle gemeenten zich ergens bevinden tussen het activiteitenniveau en het procesniveau. In alle gemeenten is in meer of mindere mate sprake van verkokering van beleidsterreinen, onvoldoende gestructureerd overleg, beperkte monitoring van resultaten en proces van de uitvoering van de WIN en/of de oudkomersactiviteiten, een aansturing op basis van incidenten en een zeer beperkte manier van evalueren en op grond daarvan verbeteringen aanbrengen. Op basis van zowel de vragenlijsten als de interviews kunnen we verder vaststellen

dat de gemeenten Zoetermeer, Helmond en Tilburg een paar stappen vooruit lopen op de andere drie gemeenten.

Wanneer we kijken naar de zes onderscheiden beleidsfasen, dan kan worden vastgesteld dat het niveau van regie afneemt naarmate de cyclus verder wordt doorlopen. In de beleidsvoorbereidende en -bepalende fase is nog sprake van een zekere interne bestuurlijke en ambtelijke afstemming (hoewel hierover ook kritiek valt te beluisteren). Deze afstemming draagt aspecten in zich van een procesgerichte regie. Veel gemeenten hebben zich echter zonder door-dachte voorbereiding gestort op de uitvoering van de WIN. In deze uitvoerende fase wordt de regie vaker als activiteitengeoriënteerd beoordeeld dan in de voorafgaande beleidsfasen. De gemeente intervenueert niet in het uitvoeringsproces op basis van structureel ketenoverleg en adequate managementinformatie, maar op basis van struikelblokken die in het veld worden ervaren. Tenslotte blijkt dat in geen van de zes gemeenten structureel werk gemaakt wordt van de evaluatie en terugkoppeling: monitoring schiet tekort en de doelgroep wordt in deze fase nauwelijks geconsulteerd. De evaluatie van de uitgevoerde trajecten geschiedt op basis van apart overleg met de betrokken uitvoeringspartners, maar heeft nauwelijks gevolgen voor de samenwerking in de toekomst. Subsidiebeschikkingen worden jaarlijks aangepast, maar nauwelijks inhoudelijk herzien.

Alles overziende onderkennen alle gemeenten dat ze nog een flink aantal stappen verwijderd zijn van een effectievere regie op het inburgeringsbeleid.

6.3 Oordeel over de regievoering

Het algemene beeld dat oprijst uit de vragenlijsten en de interviews is dat zowel interne als externe partijen kritisch zijn over de manier waarop de regierol door de gemeente wordt ingevuld. Zoals gezegd nemen de externe partijen een kritischer positie in dan de bestuurders en ambtenaren van de gemeente. Het oordeel van alle respondenten beweegt zich in zijn algemeenheid tussen onvoldoende en voldoende. Een 'goed' wordt zelden toegekend. Het kritische oordeel is gebaseerd op een drie knelpunten (zie paragraaf 3.3):

1. Er is sprake van een gebrekkig beleidskader, een beleidsvisie ontbreekt; dit bemoeilijkt de communicatie tussen uitvoerders en management¹.
2. In de gemeente heeft het inburgeringsbeleid een te lage (politiek-bestuurlijke) prioriteit.
3. De gemeenten hebben de *monitoring* van het uitvoeringsproces nauwelijks vormgegeven.

¹ Respondenten brengen het knelpunt 'gebrekkige communicatie tussen management en uitvoering' naar voren. In feite betreft dit knelpunt het gebrek aan contact tussen regievoerder en uitvoerders. Geen enkele gemeente heeft echter een regievoerder.

Ter nuancering van hun (zelf)kritiek op de matig ontwikkelde regierol wijzen de respondenten op het feit dat de ketenaanpak niet onder alle omstandigheden de meest geëigende regievorm is, dat de gemeente maar een beperkt sturingsinstrumentarium heeft en dat het beleids-terrein nog zeer jong is.

Hieronder verbinden we het oordeel van de respondenten over de regievoering van de gemeente aan de vereisten voor een goede regie, zoals deze werden geformuleerd in hoofdstuk twee.

Bevorderen intern en extern draagvlak

Het bevorderen van intern (bestuurlijk en ambtelijk) en extern draagvlak vindt vooral plaats in de voorbereidingsfase en de fase van beleidsbepaling. Bestuurlijk draagvlak ten aanzien van het inburgeringsbeleid is in de meeste gemeenten van recente datum: de Taskforce Inburgering lijkt de gemeenten wakkergeschud te hebben. Ambtelijk draagvlak liet tot voor kort eveneens te wensen over. De uitvoering van het inburgeringsbeleid geschiedde door één ambtelijke afdeling (doorgaans de afdeling die enige ervaring met inburgeringsbeleid had opgebouwd, of een nieuw opgezette uitvoeringsorganisatie), zonder dat afdelingen van aanpalende beleidsterreinen hiervoor veel interesse opbrachten. Niettemin geven recente initiatieven in alle onderzochte gemeenten blijk van een vergroting van het draagvlak op vooral het ambtelijk niveau.

Ontwikkelen en uitdragen beleidsvisie en -doelstellingen

Het ontwikkelen en uitdragen van visie en doelen behoort eveneens te gebeuren in de voorbereidingsfase en de fase van beleidsbepaling. Hierover kunnen we kort zijn. In geen enkele gemeente is sprake van een doordachte beleidsvisie. Overal bestaan voornemens tot integraliteit van beleidsvelden, maar verkokering slaat veelal de klok. Er bestaan geen gemeentelijke doelstellingen van het inburgeringsbeleid. Samengevat kunnen we stellen dat de gemeenten de voorbereidingsfase hebben overgeslagen en uitvoering geven aan landelijk vastgestelde wetgeving zonder eigen beleidsontwikkeling.

Het aanwijzen van een herkenbare regisseur (persoon of afdeling)

Het aanstellen van een goed gepositioneerde regisseur of coördinator als intern en extern aanspreekpunt, behoort tot de operationaliseringsfase van de beleidscyclus. Dit is echter in geen enkele gemeente gebeurd. In de meeste gevallen laten de gemeentelijke partijen het bij enkele uitvoeringsafspraken tussen de verschillende afdelingen. Wel heeft een aantal gemeenten een projectorganisatie in het leven geroepen om de regievoering gestalte te geven. Het gaat

hierbij echter om tijdelijke activiteiten; het is onduidelijk in hoeverre deze in de toekomst gegarandeerd zijn.

Het hebben van overzicht over de inburgeringsketen: identificatie sterke en zwakke schakels

Een goed overzicht over de inburgeringsketen is het resultaat van een goede voorbereidingsfase en een adequate wijze van evaluatie en terugkoppeling. Dit overzicht leidt er in de ideale situatie toe dat de inburgeringsketen op welbewuste wijze wordt ingericht. In de praktijk blijkt echter dat soms door meerdere gemeentelijke partijen wordt vastgesteld dat een van de externe partijen niet naar behoren presteert, maar dat deze constatering geen enkele consequentie heeft voor de uitvoering van het beleid. Het feit dat externe partijen onderling soms ook stroef communiceren valt eveneens buiten het gezichtsveld van de gemeente.

Het zorgdragen voor communicatie tussen management en uitvoering

De regierol met betrekking tot communicatie vindt plaats in de uitvoeringsfase. De communicatie tussen het management (regievoerder) en de uitvoering en de contacten tussen gemeentelijke afdelingen onderling laat in alle gemeenten te wensen over. Het bestuur en het management lijken in veel gevallen niet goed op de hoogte van de uitvoeringspraktijk. Ketenoverleg gebeurt niet op reguliere basis. Overleg vindt meestal bilateraal en *ad hoc* plaats. Soms zijn het juist de externe partijen die overleg initiëren.

Beschikbaarheid beleidsinformatie: nulmeting, registratie van resultaten

De beschikbaarheid van betrouwbare en actuele beleidsinformatie is het resultaat van een goede regie in de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase, de evaluatiefase en de fase van terugkoppeling. Omdat in geen enkele gemeente een door meerdere relevante ambtelijke afdelingen (Onderwijs, Welzijn, Sociale Zaken en Werkgelegenheid) opgesteld startdocument beschikbaar is, is van een probleemanalyse (nulmeting) geen sprake. In de uitvoeringsfase wordt vervolgens 'werkende weg' een manier van registreren afgesproken. Vanwege het ontbreken van een goede nulmeting, maar ook vanwege tekortschietende prestatieafspraken (convenanten, contracten of overeenkomsten) met externe partijen, zijn de evaluatie en terugkoppelingsfase van de beleidscyclus nauwelijks ontwikkeld.

Terugkoppeling: verbeteringen implementeren

Het implementeren van verbeteringen (terugkoppelingsfase) sluit aan bij de vereiste van beschikbare beleidsinformatie. Doorgaans is de kennis van het functioneren van de regie onvoldoende om tot structurele aanpassingen van de regie te komen. Verbeteringen worden in de

zes gemeenten voornamelijk doorgevoerd in de uitvoeringsfase, op basis van gesignaleerde knelpunten (sturing op basis van incidenten).

Stimuleren van vernieuwingen

Het stimuleren van vernieuwingen behoort tot de regisserende taken in de uitvoeringsfase. Omdat overlegmomenten te weinig voorkomen en uitvoerders en managers te weinig met elkaar communiceren is van vernieuwing in de uitvoeringspraktijk slechts in beperkte mate sprake. Dat neemt niet weg dat gemeenten over het algemeen openstaan voor innovaties. De structuur van de uitvoeringspraktijk van het inburgeringsbeleid nodigt echter niet uit tot het voorstellen van vernieuwingen. De subsidiebeschikkingen ten aanzien van de ROC's of het VluchtelingenWerk worden elk jaar zonder veel aanpassingen vernieuwd.

6.4 Op weg naar een betere regievoering

Alle gemeenten zijn zich ervan bewust hoe zij hun regierol idealiter zouden moeten vervullen. Het ambitieniveau wordt door veruit de meeste respondenten geassocieerd met een ketengeoriënteerde benadering. Dit betekent dat de gemeentelijke inbreng berust op een breed draagvlak, dat er gestructureerd overleg is met de uitvoeringspartijen, dat de resultaten maatgevend zijn voor het succes van het beleid en dat naar de wensen van de doelgroep wordt geluisterd.

Hoewel de weg naar een ketengeoriënteerde regie nog lang oogt, geven de gemeenten min of meer overeenkomstige randcondities aan voor het welslagen van een dergelijke taakopvatting. Deze voorwaarden kunnen tevens worden opgevat als de belangrijkste tekortkomingen in de huidige regievoering van de gemeente. De belangrijkste condities zijn van inhoudelijke, positionele en relationele aard.

Voorop staat dat er een heldere visie moet worden ontwikkeld op het thema inburgering. In feite geven alle gemeenten aan dat men zich eerst dient toe te leggen op de eerste fasen uit de beleidscyclus (in het bijzonder de ontwikkeling en bepaling van beleid) alvorens op de uitvoering over te gaan. Deze visie zal moeten uitmonden in een concreet beleidsdocument voorzien van sturingsinstrumenten en zal op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau brede steun moeten ondervinden. In dit beleidsdocument zullen beleidsdoelen ten behoeve van het oudkomers- en het nieuwkomersbeleid dienen te worden verwoord. De vraag naar "wat de inburgeraars nodig hebben", moet aan de basis liggen van de belangrijkste beleidskeuzen. Door zelf goed te weten *wat* ketenpartners zouden moeten bieden, kan in de uitvoering meer

ruimte geboden worden aan uitvoerders om zelf te bepalen *hoe* zij hun expertise willen aanbieden.

Bovendien is het wenselijk om daar waar mogelijk het inburgeringsbeleid te integreren in andere (aanpalende) beleidsvelden. Op het belang van al deze aspecten wordt door de aanwezigen tijdens de groepsgesprekken in meer of minder mate gewezen. Op het moment vindt in de zes onderzochte gemeente reeds beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau plaats. De feitelijke uitvoeringspraktijk stoelt evenwel nog op een grote mate van versnippering, zowel tussen de afzonderlijke portefeuilles en afdelingen als tussen de verschillende beleidsvelden.

Ook streven de gemeenten naar een duidelijker positionering van de regievoering binnen de eigen organisatie. Momenteel is de regie vaak in handen van een tijdelijke projectorganisatie; een garantie op een duurzame verankering van deze activiteiten is er meestal niet. Niettemin is duidelijk geworden dat de recente inspanningen om de verschillende afdelingen (met elk een eigen uitvoeringspraktijk) te betrekken in de ontwikkeling van een gezamenlijk beleid zeer vruchtbaar is geweest. De rol van een coördinator of regisseur is hierbij uiterst belangrijk gebleken. Alleen dan kan worden voorkomen dat beleid en feitelijke uitvoering (opnieuw) te ver van elkaar af komen te liggen. In het verlengde hiervan past ook de aanstelling van een coördinerend wethouder. Formeel wordt deze functie reeds bekleed, maar de praktijk leert dat hier onvoldoende inhoud aan wordt gegeven. De regievoering behoeft met andere woorden op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau de gemeenten een duidelijk aanspreekpunt.

Tenslotte zullen de betrekkingen met de uitvoeringsorganisaties verbeterd moeten worden. Gemeenten hebben een sturende rol in de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Deze zal meer in heldere afspraken over prestaties en verplichtingen tot uitdrukking moeten komen. Eenvoud in de afspraken faciliteert de sturingsmogelijkheden van de regisseur: het gaat erom dat datgene wat geleverd moet worden ook daadwerkelijk geleverd wordt. De regievoerder kan op deze wijze op afstand blijven van de uitvoering, zonder dat de effectiviteit en de kwaliteit van het inburgeringsbeleid hieronder leidt. Ook een weloverwogen keuze van de spelers in de keten hoort bij het verbeteren van de betrekkingen met uitvoerende partijen. De externe partijen geven op hun beurt aan behoefte te hebben aan een sturende gemeente, mits hier ook een duidelijk beleid achter schuil gaat. Een dergelijke sturing staat overigens niet gelijk aan een hoge mate van bemoeienis op het operationele niveau. Het gaat om regievoering op hoofdlijnen; de gemeente zal zich ten aanzien van de inburgeringsketen vooral fiatterend en faciliterend moeten opstellen.

Juist met betrekking tot het inburgeringsbeleid zijn bovenstaande condities uiterst belangrijk. Bij de uitvoering ervan zijn namelijk vele partijen betrokken, zowel binnen het gemeentelijk

Juist met betrekking tot het inburgeringsbeleid zijn bovenstaande condities uiterst belangrijk. Bij de uitvoering ervan zijn namelijk vele partijen betrokken, zowel binnen het gemeentelijk apparaat als op het uitvoerende niveau. Om de inburgeringsketen goed te laten functioneren is een adequate centrale regie een eerste vereiste. Recent onderzoek laat namelijk zien dat het gebrek aan succes op het gebied van inburgering allerminst los staat van de samenwerking tussen de afzonderlijke organisaties². Een betere overdracht van kennis, meer samenwerking en vooral ook het ontwikkelen van gezamenlijke initiatieven hebben zonder twijfel meer kans van slagen bij een goede regie.

In kader 6.1 vatten we de belangrijkste randvoorwaarden ten behoeve van een effectieve regie en de eerste stappen in deze richting, nog eens samen.

Kader 6.1: Voorwaarden en eerste stappen in de richting van een effectieve regie op het inburgeringsbeleid .

Voorwaarden
<ol style="list-style-type: none">1. Fasen van beleidsontwikkeling en beleidsbepaling afsluiten. Beleidskeuzen maken: wat hebben inburgeraars nodig voor hun inburgering?2. Een zakelijke relatie met de uitvoeringsorganisaties. Inspraak tijdens beleidsontwikkeling, bij uitvoering duidelijke afspraken.3. Een scheiding aanbrengen tussen regie en uitvoering. De regie concentreert zich op de beleidskeuzen.4. Versterken onderlinge informatievoorziening en communicatie tussen ketenpartners. Duidelijke en hechte overlegstructuur, regelmatige bekendmaking van resultaten.5. Een behoefteonderzoek onder de doelgroep en overleg met ketenpartners om het aanbod van de voorzieningen op maat te maken en af te stemmen.
Eerste stappen
<ol style="list-style-type: none">1. Formuleren en bekendmaken van beleidsdoelen en beleidskeuzen inzake inburgeringsbeleid.2. Opstellen integraal beleidsplan; hierin een visie op inburgeringsbeleid (beleidskeuzen). Betrekken afdelingen Onderwijs, Welzijn en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.3. Aanwijzen van een herkenbare en goed gepositioneerde regisseur. De regisseur is coördinator en aanspreekpunt. Zorgt ervoor dat beleidskeuzen worden gemaakt.4. Herformuleren van prestatieafspraken met opdrachtnemers op basis van kennis over de behoeften van inburgeraars. Eventueel nieuwe ketenpartners betrekken.5. Opzetten ketenoverleg. Op dit overleg komen hoofdlijnen (prestatieafspraken) aan de orde alsmede de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk.

6.5 Het gebruik van de regiescan

De regiescan is een geschikt instrument om de situatie in de gemeente met betrekking tot de regie op het inburgeringsbeleid in kaart te brengen. Gemeenten kunnen met de scan binnen

² Recent uitgevoerde onderzoeken van Regioplan en PricewaterhouseCoopers naar de effectiviteit en de efficiency van het nieuwkomersbeleid. De rapporten worden in maart 2002 gepubliceerd.

ren. Afgezien van de snelle en adequate inventarisatie vormen de toelichtende gesprekken een goede bron ter verkrijging van diepgang en inzicht in de gemeentelijke situatie.

Om de regiescan te verbeteren is het belangrijk de vragenlijst in te korten door het aantal onderscheiden beleidsfasen terug te brengen tot de fasen ontwikkeling, bepaling, uitvoering en evaluatie. Dit geldt des te meer voor de vragenlijst van externe partijen, veel vragen in de huidige scan zijn moeilijk door hen te beantwoorden. Externe partijen hebben slechts een beperkt beeld van de werking en het verloop van gemeentelijke beleidsprocessen. Overwogen zou kunnen worden om de vragenlijst voor externe partijen te beperken tot vragen over de uitvoerende fase. Een laatste verbeterpunt voor de vragenlijsten ligt in het aanpassen van het in de lijsten gehanteerde begrippenkader. Het huidige begrippenkader sluit niet altijd aan bij de begrippen die gemeenten en externe partijen gebruiken.

Naast de kracht van de regiescan (snelle inventarisatie gecombineerd met inzicht in staat van regie door de interviews) is een nuancering van de werking van het instrument op zijn plaats. Gemeenten komen niet alleen door het invullen van de regiescan verder in het effectiever maken van het gevoerde inburgeringsbeleid, en de regie daarop. Het is een eerste stap. De bevindingen van de regiescan dragen slechts in beperkte mate bij aan concrete oplossingsrichtingen. Tenslotte kan worden gesteld dat de regiescan op zichzelf geen draagvlak creëert voor het verbeteren van de regie. Een gemeente moet de ambitie hebben om een effectief inburgeringsbeleid neer te zetten en een duidelijke visie om dit te bereiken. Dit proces zal zich vooral van binnenuit moeten ontwikkelen.

BIJLAGE 1:

Vragenlijst ten behoeve van de gemeentelijke instellingen

Vragenlijst ten behoeve van de gemeentelijke instellingen

Ingevuld door:
Functie:
Portefeuille / Afdeling:

Toelichting:

Bij iedere vraag is slechts één antwoord mogelijk. Graag omcirkelen.

De antwoorden hebben betrekking op:

1. Oudkomersbeleid
2. Nieuwkomersbeleid
3. Inburgeringsbeleid (algemeen)

I BELEIDSVOORBEREIDING

1a. Op welke wijze verzamelt de gemeente de informatie die nodig is voor het opzetten van een adequaat inburgeringsbeleid?

- 1: De betrokken ambtelijke afdelingen (welzijn, onderwijs, sociale zaken) verzamelen zelfstandig de benodigde informatie die op hun afdeling aanwezig is.
- 2: De ambtelijke afdelingen stemmen met elkaar af welke informatie benodigd is en op welke wijze deze wordt verzameld. Informatie van externe partijen en (vertegenwoordigers) van inburgeraars wordt in deze fase niet gebruikt.
- 3: De ambtelijke partijen consulteren na onderlinge afstemming de mogelijke externe partijen en de (vertegenwoordigers) van inburgeraars om de relevante informatie bijeen te krijgen.

1b. Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft¹, hoe beoordeelt u dan de wijze waarop de gemeente informatie verzamelt voor de opzet van het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

¹ Bedoeld wordt: de meest ideale of de meest gewenste situatie.

2a. Op welke wijze komt het inburgeringsbeleid tot stand?

- 1: Alle ambtelijke afdelingen ontwikkelen zelfstandig een deel van het inburgeringsbeleid. Van bestuurlijke en ambtelijke afstemming is in deze fase geen sprake.
- 2: Het inburgeringsbeleid van de gemeente komt tot stand na overleg met alle relevante ambtelijke afdelingen en portefeuillehouders. Binnen het gemeentelijk apparaat worden de verschillende beleidsterreinen aan elkaar gekoppeld.
- 3: De eisen, verwachtingen en wensen van alle partijen binnen het gemeentelijk apparaat (bestuur en ambtelijke afdelingen), de externe partijen en de (vertegenwoordigers van) inburgeraars bepalen de totstandkoming van het inburgeringsbeleid.

2b. Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u dan de totstandkoming van het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

3a. Op welke wijze zoekt de gemeente naar draagvlak in de fase van beleidsvoorbereiding?

- 1: De bestuurders en ambtelijke afdelingen leggen zich vooral toe op de eigen taak ter voorbereiding van het vaststellen van het inburgeringsbeleid. Het zoeken van draagvlak is geen primaire doelstelling van de partijen binnen het gemeentelijk apparaat.
- 2: Er wordt vooral gezocht naar draagvlak bij alle betrokken bestuurders en ambtelijke afdelingen van de gemeente. Naar instemming bij externe partijen en (vertegenwoordigers van) inburgeraars wordt niet gezocht.
- 3: Er wordt gezocht naar draagvlak in de fase ter voorbereiding van het vaststellen van beleid bij zowel het bestuur als de gemeentelijke afdelingen, de externe organisaties en (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

3b. Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u dan de inspanningen die zijn verricht om in deze fase voldoende draagvlak te verwerven?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

4a: Op welke wijze worden de beleidsdoelstellingen verwoord?

- 1: Het inburgeringsbeleid is vertaald in activiteiten die de verschillende ambtelijke afdelingen en externe partijen moeten uitvoeren. Er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd.
- 2: Er is een duidelijke relatie tussen het geformuleerde inburgeringsbeleid en de operationalisering van het beleid. De doelstellingen van de ambtelijke afdelingen zijn vertaald in normen.
- 3: In de uitvoeringsplannen neemt monitoring van het beleidsproces en het resultaat van het inburgeringsbeleid (gemeten in aantallen afgeronde trajecten, uitval van deelnemers, e.d.) een belangrijke plaats in.

4b. Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij de verwoording van de beleidsdoelstellingen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

II BELEIDSBEPALING

5a: Hoe vindt in uw gemeente bestuurlijke besluitvorming over inburgering plaats?

- 1: De portefeuillehouders bepalen voor hun beleidsterrein zelfstandig de wijze waarop het inburgeringsbeleid hierin een plaats krijgt en zijn hiervoor zelfstandig verantwoordelijk.
- 2: De portefeuillehouders bepalen in overleg met elkaar het inburgeringsbeleid. De ambtelijke afdelingen en de externe partijen worden hierover geïnformeerd.
- 3: De portefeuillehouders bepalen in overleg met elkaar het inburgeringsbeleid. Eén portefeuillehouder heeft de verantwoordelijkheid voor de coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen. Ook externe partijen en (vertegenwoordigers van) inburgeraars worden nadrukkelijk betrokken bij het vaststellen van het beleid.

5b. Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming over het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

6a: Op welke wijze communiceert het college met de ambtelijke afdelingen en de externe partijen over de genomen besluiten en het uit te voeren inburgeringsbeleid?

- 1: Het inburgeringsbeleid wordt door het college geformuleerd; ambtelijke afdelingen en externe partijen worden hiervan op de hoogte gesteld.
- 2: Het inburgeringsbeleid wordt door het college geformuleerd na overleg met de ambtelijke afdelingen. Dit overleg geschiedt binnen de gebruikelijke interne overlegstructuur.

- 3: Het inburgeringsbeleid wordt door het college geformuleerd op basis van gestructureerd overleg met ambtelijke afdelingen, externe partijen en (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

6b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de communicatie over het inburgeringsbeleid van het college met de ambtelijke afdelingen en de externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

7a: Op welke wijze worden prestatieverplichtingen bepaald? Welke organisaties zijn daarbij betrokken?

- 1: Iedere gemeentelijke dienst of afdeling of externe partij is zelfstandig verantwoordelijk voor het formuleren van prestatieverplichtingen.
- 2: De prestatieverplichtingen worden na overleg binnen het gemeentelijke apparaat vastgesteld en aan de externe partijen medegedeeld.
- 3: De prestatieverplichtingen worden in overleg met alle betrokken partijen binnen het gemeentelijk apparaat en met de externe partijen geformuleerd en op elkaar afgestemd.

7b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij de bepaling van de prestatieverplichtingen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

8a: Op welke wijze worden de beschikbare middelen ingezet om het beleid te financieren?

- 1: Iedere gemeentelijke afdeling zet zelfstandig zijn middelen in en is hiervoor zelfstandig verantwoordelijk.
- 2: De betrokken bestuurders en ambtelijke afdelingen overleggen over gezamenlijk beleid en over de wijze financiering. De afzonderlijke geldstromen blijven gescheiden, evenals de verantwoordingslijnen.
- 3: De geldstromen worden door de betrokken bestuurders en ambtelijke afdelingen gebundeld ingezet; het inburgeringsbeleid kent één budget en de verantwoording geschiedt langs één ambtelijk-bestuurlijke lijn.

8b. Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij de inzet van de beschikbare financiële middelen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

III BELEIDSOPERATIONALISERING

9a: Op welke wijze wordt bepaald welke organisaties worden uitgenodigd om het inburgeringsbeleid uit te voeren?

- 1: De ambtelijke afdelingen nodigen de externe partijen uit waarmee zij in het verleden ervaring hebben opgedaan.
- 2: De ambtelijke afdelingen inventariseren in de regio alle mogelijke beschikbare en benodigde partijen; de ambtelijke afdelingen bepalen uiteindelijk na overleg welke partijen worden uitgenodigd.
- 3: De gemeente inventariseert in de regio alle mogelijke beschikbare en benodigde partijen; de gemeente, de externe partijen en de (vertegenwoordigers van) inburgeraars bepalen uiteindelijk welke partijen worden uitgenodigd.

9b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij het uitnodigen van partijen voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

10a: Hoe zijn tussen de ambtelijke afdelingen en externe partijen de taken en verantwoordelijkheden verdeeld?

- 1: De ambtelijke afdelingen en de externe partijen voeren hun taken uit vanuit een zelfstandige verantwoordelijkheid.
- 2: De ambtelijke afdelingen hebben de verantwoordelijkheden en de taakverdeling binnen de gemeente op elkaar afgestemd. De afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.
- 3: De ambtelijke afdelingen en de externe partijen hebben de verantwoordelijkheden en de taakuitvoering op elkaar afgestemd, schriftelijk vastgelegd en spreken elkaar aan op de resultaten van ieders taakuitvoering.

10b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de regie van de gemeente over de taakverdeling en de verantwoordelijkheden van de ambtelijke afdelingen en externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

11a: Op welke manier wordt de inburgeringsketen ingericht?

- 1: De gemeente zoekt partners voor de uitvoering die in hun taken en verantwoordelijkheden aansluiten bij de bestaande lokale structuren en werkwijzen.
- 2: De gemeente richt na overleg met de interne partijen de uitvoeringsorganisatie in; de bestaande lokale structuren en werkwijzen kunnen - indien nodig - worden gewijzigd.
- 3: De gemeente bepaalt in overleg met interne en externe partijen de opbouw van de inburgeringsketen; deze is afgestemd op samenwerking tussen de verschillende partijen en op de doelgroep (de inburgeraars).

11b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de regie van de gemeente bij de inrichting van de inburgeringsketen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

12a: Hoe zijn de afspraken over de leveren prestaties van de externe partijen tussen de gemeente en deze externe partijen vastgelegd?

- 1: Alle partijen zijn zelfstandig verantwoordelijk voor hun taakstelling; de afspraken over activiteiten worden echter niet schriftelijk vastgelegd.
- 2: Afspraken over activiteiten en het gewenste prestatieniveau worden schriftelijk vastgelegd, waarbij wordt uitgegaan van het aanbod van de uitvoerende externe partijen.
- 3: Afspraken over activiteiten en het gewenste prestatieniveau van de uitvoerende externe partijen worden schriftelijk vastgelegd, waarbij wordt uitgegaan van de behoeften en wensen van de (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

12b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de aard van de afspraken tussen de gemeente en de externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

13a: Op welke wijze en waarover hebben de ketenpartners (ambtelijke afdelingen en externe partijen) overleg?

- 1: Het overleg vindt plaats naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van het inburgeringsbeleid met als doel deze knelpunten op te lossen.
- 2: Er vindt regelmatig overleg plaats over het verloop van de uitvoering, eventuele knelpunten en mogelijke oplossingen met als doel deze knelpunten zoveel mogelijk te voorkomen.
- 3: Er is sprake van structurele informatie-uitwisseling en wederzijdse consultatie met als doel de uitvoering door en de prestaties van het gemeentelijk apparaat en de externe partijen in de keten te verbeteren.

13b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de wijze van overleg tussen de gemeente en externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

14a: Op welke wijze is het systeem van monitoring ingericht?

- 1: De ambtelijke afdelingen en externe partijen beschikken zelfstandig over de uitvoeringsgegevens van het beleid waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.
- 2: Tussen de ambtelijke afdelingen en de externe partijen worden afspraken gemaakt die de uitwisseling van relevante gegevens mogelijk maken.
- 3: De ambtelijke afdelingen en externe partijen maken afspraken welke gegevens worden geregistreerd en richten één centraal coördinatiepunt in voor de opslag van gegevens.

14b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u het huidige systeem van monitoring in uw gemeente?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

IV UITVOERING

15a: Op welke wijze geeft de gemeente sturing aan de processen tussen ambtelijke afdelingen en externe partijen binnen de inburgeringsketen?

- 1: De gemeente reageert op knelpunten en intervineert bij incidenten in de uitvoering.
- 2: De gemeente heeft het uitvoeringsproces van de ambtelijke afdelingen vastgelegd in een kwaliteitssysteem en toetst of de ambtelijke afdelingen volgens dit systeem werken.
- 3: De gemeente stuurt de ambtelijke afdelingen en de externe partijen aan op basis van overleg en monitoring. Hierbij worden gegevens gebruikt die de betrokken partijen (moeten) registreren en aanleveren over vastgelegde inspanningen en resultaten.

15b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de sturing van processen tussen ambtelijke afdelingen en externe partijen door de gemeente op het moment?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

16a: Hebben het college, de ambtelijke afdelingen en de externe partijen inzicht in het eigen uitvoeringsproces en in elkaars uitvoeringsprocessen?

- 1: Het college, de ambtelijke afdelingen en de externe partijen hebben overwegend zicht op het verloop van het eigen uitvoeringsproces. Van het uitvoeringsproces van andere partijen is men minder op de hoogte.
- 2: Het college en de ambtelijke afdelingen hebben inzicht in het uitvoeringsproces van de eigen diensten en zijn daarbij in staat om sterke en zwakke punten in het uitvoeringsproces van de betrokken bestuurlijke en ambtelijke afdelingen te identificeren.
- 3: Het college, de ambtelijke diensten en de externe partijen hebben inzicht in de samenhang van hun eigen uitvoeringsproces met de uitvoeringsprocessen van andere partijen.

16b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u het inzicht van de gemeente in de uitvoeringsprocessen van de betrokken partijen op het moment?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

17a: Hoe is de werking van overlegstructuren tussen het college, de ambtelijke afdelingen en de externe partijen te karakteriseren?

- 1: Het overleg vindt plaats naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten tussen de betrokken partijen.
- 2: De overlegstructuur is gericht op regelmatige informatie-uitwisseling tussen de verschillende ambtelijke afdelingen en het voorkomen en oplossen van gesignaleerde knelpunten. Er is sprake van afstemming binnen het gemeentelijke apparaat.
- 3: De overlegstructuur is gericht op het voorkomen van knelpunten, het verbeteren van het inhoudelijk beleid en van de te leveren prestaties door een betere afstemming van taken en verantwoordelijkheden van alle (interne en externe) partijen.

17b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de werking van de overlegstructuren tussen college, ambtelijke afdelingen en externe partijen op het moment?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

18a: Hoe gaat de gemeente om met monitorgegevens over de uitvoering?

- 1: Monitorgegevens zijn in beperkte mate beschikbaar voor de het college, de ambtelijke afdelingen en externe partijen. Overzichten worden incidenteel verspreid.
- 2: Op basis van de beschikbare gegevens worden ontwikkelingen beschreven en gepresenteerd aan het college, de ambtelijke afdelingen en externe partijen.
- 3: Op basis van de beschikbare gegevens worden prestaties van de ambtelijke afdelingen en externe partijen afgezet tegen de afgesproken doelstellingen en normen.

18b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de wijze waarop de gemeente momenteel monitorgegevens over de uitvoering verzamelt?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

19a: Hoe gaat de gemeente om met tussentijdse informatie over de uitvoering?

- 1: De gemeente reageert alleen op de tussentijdse informatie van betrokken van ambtelijke afdelingen of externe partijen wanneer er sprake is van knelpunten die direct opgelost moeten worden.
- 2: De gemeente reageert op tussentijdse informatie door middel van een scherpere controle op de uitvoering door ambtelijke diensten en externe partijen en communiceert hierover teneinde het uitvoeringsproces te verbeteren.
- 3: De gemeente heeft gestructureerd, planmatig overleg met ambtelijke diensten, externe partijen en (vertegenwoordigers van) inburgeraars met als doel het uitvoeringsproces te optimaliseren en maatwerk te leveren aan inburgeraars.

19b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de wijze waarop gegevens over de uitvoering momenteel worden gebruikt door de gemeente?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

20a: Welke rol spelen innovatie en creativiteit bij het college, de ambtelijke afdelingen en de externe partijen in de keten?

- 1: De gemeente staat open voor nieuwe ideeën en is bereid om deze in het inburgeringsbeleid op te nemen. Van concrete actie hierop is geen sprake.
- 2: De gemeente ondersteunt de ontwikkeling van ideeën vooral door innovaties over te nemen en dit bekend te maken aan de ambtelijke diensten en externe partijen.
- 3: De gemeente is actief op zoek naar verbetering en vernieuwing en schept daarvoor faciliteiten (door middel van o.a. verbetergroepen of expertpanels), waarbinnen ook de inburgeraars een plaats hebben.

20b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de huidige regierol van de gemeente als het gaat om de rol van innovatie en creativiteit?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

V EVALUATIE

21a: Op welke wijze genereert de gemeente gegevens voor de beoordeling van het inburgeringsbeleid?

- 1: Een structurele beoordeling van het inburgeringsbeleid vindt niet plaats; wel worden op basis van incidenten en klachten verbeteringen gezocht en aangebracht.
- 2: De resultaten worden onregelmatig vergeleken met de beleidsdoelstellingen, op basis waarvan verbeteringen worden voorgesteld en doorgevoerd (samenstelling keten gewijzigd, andere sturingsinstrumenten ingezet, et cetera).
- 3: Het functioneren van de keten wordt structureel afgemeten aan de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Ook het oordeel van de inburgeraar wordt meegenomen in de beoordeling.

21b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de wijze waarop de gemeente momenteel het inburgeringsbeleid evalueert?

Omcirkel uw keuze

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

22a: Wie zijn bij de beoordeling van het beleid betrokken?

- 1: De gemeente beoordeelt zelfstandig de resultaten van het beleid en de inspanningen verricht door ambtelijke afdelingen en externe partijen in de inburgeringsketen; de externe partijen worden hierbij niet betrokken.
- 2: Alle betrokken gemeentelijke afdelingen en externe partijen beoordelen gezamenlijk het functioneren van (onderdelen van) de keten, zonder hierbij het oordeel van de (vertegenwoordigers van) inburgeraars te betrekken.
- 3: Alle betrokken ambtelijke afdelingen en externe partijen beoordelen gezamenlijk het functioneren van de partijen in de keten, mede op basis van tussentijds opgevraagde informatie bij (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

22b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de huidige keuze van de partijen die betrokken zijn bij de beoordeling van het beleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

23a: Waarop worden de ketenpartners beoordeeld?

- 1: Op de uitvoering van de eigen taak en niet op hun inzet voor samenwerking met andere partijen in de keten.
- 2: Op de uitvoering van de eigen taak en op hun inzet voor samenwerking in de keten.
- 3: Op de gerealiseerde resultaten van de eigen taak in combinatie met de bijdrage aan de prestaties van de gehele inburgeringsketen.

23b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de manier waarop de ketenpartners zich momenteel inzetten voor het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

VI TERUGKOPPELING

24a: Wat wordt gedaan met tussentijdse informatie over resultaten in relatie tot geformuleerde doelen?

- 1: Van structurele terugkoppeling van tussentijdse informatie over de resultaten in relatie tot de doelen, is geen sprake.
- 2: Tussentijdse informatie over de resultaten worden binnen afzonderlijke ambtelijke afdelingen teruggekoppeld en benut om herhaling van knelpunten te voorkomen.
- 3: Tussentijdse informatie over de resultaten wordt structureel teruggekoppeld naar de ambtelijke afdelingen en de externe partijen met als doel zonodig tussentijds het beleid, de operationalisering, uitvoering, monitoring en/of evaluatie aan te passen en te verbeteren.

24b: Bezien vanuit de situatie die de gemeente nastreeft, hoe beoordeelt u de wijze waarop beleidsdoelen en resultaten momenteel met elkaar in verband worden gebracht?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

BIJLAGE 2:

Vragenlijst ten behoeve van externe organisaties

Vragenlijst ten behoeve van externe organisaties

Ingevuld door:
Functie:
Organisatie:

Toelichting:

Bij iedere vraag is slechts één antwoord mogelijk.
Graag het antwoord omcirkelen dat het beste aansluit bij de huidige situatie.

De antwoorden hebben betrekking op:

1. Oudkomersbeleid
2. Nieuwkomersbeleid
3. Inburgeringsbeleid (algemeen)

I BELEIDSVOORBEREIDING

1a. Op welke wijze komt het inburgeringsbeleid in uw gemeente tot stand?

- 1: Alle ambtelijke afdelingen van de gemeente ontwikkelen zelfstandig een deel van het inburgeringsbeleid. Van afstemming binnen het gemeentelijk apparaat of afstemming met uw organisatie is in deze fase geen sprake.
- 2: Het inburgeringsbeleid van de gemeente komt tot stand na overleg met alle ambtelijke afdelingen en portefeuillehouders. Binnen het gemeentelijk apparaat worden de verschillende beleidsterreinen aan elkaar gekoppeld. Uw organisatie wordt hierover geconsulteerd.
- 3: De eisen, verwachtingen en wensen van alle partijen binnen het gemeentelijk apparaat (bestuur en ambtelijke afdelingen), de externe partijen (waaronder uw organisatie) en de (vertegenwoordigers van) inburgeraars bepalen de totstandkoming van het inburgeringsbeleid.

1b. Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u dan de totstandkoming van het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

2a. Op welke wijze zoekt de gemeente naar draagvlak in de fase van beleidsvoorbereiding?

- 1: De bestuurders en ambtelijke afdelingen binnen het gemeentelijk apparaat leggen zich vooral toe op de eigen taak ter voorbereiding van het vaststellen van het inburgeringsbeleid.
- 2: De bestuurders en ambtelijke afdelingen zoeken onderling naar draagvlak. Uw organisatie ervaart dat er draagvlak binnen het gemeentelijk apparaat bestaat, maar uw organisatie wordt niet aangesproken ter versteviging van het draagvlak voor het inburgeringsbeleid.
- 3: Er wordt in de voorbereidingsfase van het inburgeringsbeleid zowel binnen het gemeentelijk apparaat, als bij de uitvoerende organisaties - waaronder de uwe - en (vertegenwoordigers van) inburgeraars gezocht naar draagvlak.

2b. Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de inspanningen van de gemeente om in de voorbereidingsfase van het inburgeringsbeleid voldoende draagvlak te verwerven onder alle uitvoerende partijen, waaronder uw organisatie?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

II BELEIDSBEPALING

3a: Op welke wijze communiceert de gemeente met de externe partijen - zoals uw instelling - over de genomen besluiten en het uit te voeren inburgeringsbeleid?

- 1: Uw organisatie wordt niet of nauwelijks op de hoogte gesteld van beleidsbeslissingen van de gemeente.
- 2: Uw organisatie wordt geconsulteerd voorafgaand aan te nemen beleidsbeslissingen.
- 3: Het inburgeringsbeleid wordt door de gemeente geformuleerd in overleg met uw organisatie, de andere externe partijen en de (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

3b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de communicatie over het inburgeringsbeleid van de gemeente met de externe partijen, waaronder uw organisatie?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

4a: Op welke wijze worden prestatieverplichtingen bepaald? Welke organisaties zijn daarbij betrokken?

- 1: Uw organisatie is zelfstandig verantwoordelijk voor het formuleren van de eigen prestatieverplichtingen.
- 2: De prestatieverplichtingen worden door de gemeente vastgesteld en aan uw organisatie medegedeeld.
- 3: De prestatieverplichtingen worden in overleg met alle betrokken partijen binnen het gemeentelijk apparaat en met alle externe partijen - waaronder uw organisatie - geformuleerd en op elkaar afgestemd.

4b. Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij de bepaling van de prestatieverplichtingen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

III BELEIDSOPERATIONALISERING

5a: Op welke wijze worden de beleidsdoelstellingen door de gemeente geoperationaliseerd?

- 1: De gemeente stelt zich ten doel om het door het Rijk geformuleerde inburgeringsbeleid uit te voeren. Uw organisatie is niet op de hoogte van doelen die de gemeente zelf heeft geformuleerd, noch van een apart beschreven operationalisatie van deze doelen.
- 2: De doelstellingen van de gemeente zijn geoperationaliseerd in activiteiten en verplichtingen voor uw organisatie.
- 3: Uw organisatie is nadrukkelijk betrokken bij het formuleren van gemeentelijke beleidsdoelen en de manier waarop deze worden geoperationaliseerd in activiteiten en verplichtingen van uw organisatie.

5b. Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij de operationalisatie van de beleidsdoelstellingen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

6a: Op welke wijze is bepaald welke organisaties worden uitgenodigd om het inburgeringsbeleid uit te voeren?

- 1: Uw organisatie heeft een wettelijke taak in het uitvoeren van het inburgeringsbeleid, maar uw organisatie is niet formeel uitgenodigd door de gemeente voor de uitvoering van dit beleid.
- 2: De gemeente inventariseert in de regio alle wettelijk aangewezen externe partijen. Op basis van de samenwerking met de gemeente in het verleden is uw organisatie (ook) uitgenodigd.
- 3: De gemeente inventariseert in de regio alle mogelijke beschikbare en benodigde partijen. De gemeente, de externe partijen - waaronder uw organisatie - bepalen gezamenlijk welke partijen worden uitgenodigd voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid.

6b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de regierol van de gemeente bij het uitnodigen van partijen voor de uitvoering van het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

7a: Op welke manier wordt de inburgeringsketen ingericht?

- 1: De gemeente zoekt partners voor de uitvoering die in hun taken en verantwoordelijkheden aansluiten bij de bestaande lokale structuren en werkwijzen.
- 2: De gemeente richt de uitvoeringsorganisatie in; de bestaande lokale structuren en werkwijzen kunnen - indien nodig - worden gewijzigd.
- 3: De gemeente bepaalt in overleg met interne en externe partijen de opbouw van de inburgeringsketen; deze is afgestemd op samenwerking tussen de verschillende partijen en op de doelgroep (de inburgeraars).

7b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de regie van de gemeente bij de inrichting van de inburgeringsketen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

8a: Hoe zijn tussen de gemeente en externe partijen, waaronder uw organisatie, de taken en verantwoordelijkheden verdeeld?

- 1: Uw organisatie voert de taken uit vanuit een zelfstandige verantwoordelijkheid.
- 2: De gemeente en uw organisatie hebben de verantwoordelijkheden en de taakverdeling op elkaar afgestemd. De afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.
- 3: De gemeente en alle externe partijen, waaronder uw organisatie, hebben de verantwoordelijkheden en de taakuitvoering op elkaar afgestemd, schriftelijk vastgelegd en spreken elkaar onderling aan op de resultaten van ieders taakuitvoering.

8b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de regie van de gemeente over de taakverdeling en de verantwoordelijkheden van de ambtelijke afdelingen en externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

9a: Op welke wijze heeft uw organisatie overleg met de gemeenten?

- 1: Het overleg vindt plaats naar aanleiding van gesignaleerde knelpunten in de uitvoering van het inburgeringsbeleid met als doel deze knelpunten op te lossen.
- 2: Er vindt regelmatig overleg plaats over het verloop van de uitvoering, eventuele knelpunten en mogelijke oplossingen hiervoor. Over de prestaties wordt niet of nauwelijks gesproken.
- 3: Er is sprake van structurele informatie-uitwisseling en wederzijdse consultatie met als doel de uitvoering door en de prestaties van het gemeentelijk apparaat en uw organisatie te verbeteren.

9b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de wijze van overleg tussen de gemeente en externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

10a: Hoe zijn de afspraken over de leveren prestaties van uw organisatie vastgelegd?

- 1: Uw organisatie is zelfstandig verantwoordelijk voor de taakstelling; de afspraken over activiteiten worden niet schriftelijk vastgelegd.
- 2: Afspraken tussen de gemeente en uw organisatie over activiteiten en het gewenste prestatieniveau worden schriftelijk vastgelegd, waarbij wordt uitgegaan van het aanbod van uw organisatie.
- 3: Afspraken over activiteiten en het gewenste prestatieniveau van uw organisatie worden schriftelijk vastgelegd, waarbij wordt uitgegaan van de behoeften en wensen van de (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

10b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de aard van de afspraken tussen de gemeente en de externe partijen?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

11a: Op welke wijze is het systeem van monitoring ingericht?

- 1: Uw organisatie beschikt zelfstandig over de uitvoeringsgegevens van het beleid waarvoor u verantwoordelijkheid draagt.
- 2: Tussen de gemeente en uw organisatie worden afspraken gemaakt die de uitwisseling van relevante gegevens mogelijk maken.
- 3: De ambtelijke afdelingen van de gemeente en alle externe partijen - waaronder uw organisatie - maken afspraken welke gegevens worden geregistreerd en richten één centraal coördinatiepunt in voor de opslag van gegevens.

11b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u het huidige systeem van monitoring in uw gemeente?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

IV UITVOERING

12a: Hoe gaat de gemeente om met tussentijdse informatie over de uitvoering?

- 1: De gemeente reageert alleen op de tussentijdse informatie van uw organisatie wanneer er sprake is van knelpunten die direct opgelost moeten worden.
- 2: De gemeente reageert op tussentijdse informatie door middel van een scherpere controle op de uitvoering het inburgeringsbeleid door uw organisatie en communiceert hierover teneinde het uitvoeringsproces te verbeteren.
- 3: De gemeente heeft gestructureerd, planmatig overleg met zowel uw organisatie als (vertegenwoordigers van) inburgeraars met als doel het uitvoeringsproces te optimaliseren en maatwerk te leveren aan inburgeraars.

12b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de wijze waarop gegevens over de uitvoering momenteel worden gebruikt door de gemeente?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

13a: Op welke wijze geeft de gemeente sturing aan de processen tussen ambtelijke afdelingen en externe partijen - waaronder uw organisatie - binnen de inburgeringsketen?

- 1: De gemeente reageert op knelpunten en intervenueert bij incidenten in de uitvoering, wanneer uw organisatie hierom vraagt.
- 2: De gemeente heeft het uitvoeringsproces van het inburgeringsbeleid schriftelijk vastgelegd en informeert uw organisatie over de voortgang van de uitvoering van het beleid.
- 3: De gemeente stuurt de ambtelijke afdelingen en de externe partijen - waaronder uw organisatie -, aan op basis van overleg en monitoring. Hierbij worden gegevens gebruikt die uw organisatie en de andere externe partijen (moeten) registreren en aanleveren.

13b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de sturing van processen tussen ambtelijke afdelingen en externe partijen door de gemeente op het moment?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

14a: Hoe is de werking van overlegstructuren tussen het college, de ambtelijke afdelingen en de externe partijen – waaronder uw organisatie – te karakteriseren?

- 1: Er vindt niet of nauwelijks overleg plaats tussen de gemeente en uw organisatie. Wel wordt contact opgenomen wanneer de situatie daarom vraagt.
- 2: Er is sprake van gestructureerd overleg tussen de gemeente en uw organisatie ter voorkoming en oplossing van knelpunten.
- 3: Er is sprake van gestructureerd overleg tussen de gemeente en alle externe partijen (waaronder uw organisatie). Dit overleg is gericht op het voorkomen van knelpunten, het verbeteren van het inhoudelijk beleid en het verbeteren van de prestaties van alle betrokken partijen (waaronder uw organisatie).

14b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de werking van de overlegstructuren tussen college, ambtelijke afdelingen en externe partijen - waaronder uw organisatie - op dit moment?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

15a: Welke rol spelen innovatie en creativiteit bij het college, de ambtelijke afdelingen en de externe partijen in de keten?

- 1: De gemeente staat open voor nieuwe ideeën en is bereid om deze in het inburgeringsbeleid op te nemen. Van concrete actie hierop is echter geen sprake.
- 2: De gemeente ondersteunt de ontwikkeling van ideeën vooral door deze ideeën over te nemen en dit bekend te maken aan de ambtelijke afdelingen en de externe partijen (waaronder uw organisatie).
- 3: De gemeente is actief op zoek naar verbetering en vernieuwing en schept daarvoor faciliteiten (door middel van o.a. verbetergroepen of expertpanels), waarbinnen externe partijen zoals uw organisatie een plaats hebben, maar ook de (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

15b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de huidige regierol van de gemeente als het gaat om de rol van innovatie en creativiteit?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

V EVALUATIE

16a: Op welke wijze genereert de gemeente gegevens voor de beoordeling van het inburgeringsbeleid?

- 1: Een structurele beoordeling van het inburgeringsbeleid vindt niet plaats; wel worden op basis van incidenten en klachten verbeteringen gezocht en aangebracht.
- 2: De resultaten worden onregelmatig vergeleken met de beleidsdoelstellingen, op basis waarvan verbeteringen worden voorgesteld en doorgevoerd (samenstelling keten gewijzigd, andere sturingsinstrumenten ingezet, et cetera).
- 3: Het functioneren van de keten, waar uw organisatie deel van uitmaakt, wordt structureel afgemeten aan de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen. Ook het oordeel van de inburgeraar wordt meegenomen in de beoordeling.

16b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de wijze waarop de gemeente momenteel het inburgeringsbeleid evalueert?

Omcirkel uw keuze

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

17a: Welke partijen zijn bij de beoordeling van het beleid betrokken?

- 1: De gemeente beoordeelt zelfstandig de resultaten van het beleid en de inspanningen verricht door ambtelijke afdelingen en alle externe partijen in de inburgeringsketen; de externe partijen - waaronder uw organisatie - worden hierbij niet betrokken.
- 2: Alle betrokken gemeentelijke afdelingen en externe partijen - waaronder uw organisatie - beoordelen gezamenlijk het functioneren van (onderdelen van) de keten, zonder hierbij het oordeel van de (vertegenwoordigers van) inburgeraars te betrekken.
- 3: Alle betrokken ambtelijke afdelingen en externe partijen - waaronder uw organisatie - beoordelen gezamenlijk het functioneren van de partijen in de keten, mede op basis van tussentijds opgevraagde informatie bij (vertegenwoordigers van) inburgeraars.

17b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de huidige gemeentelijke keuze van de partijen die betrokken zijn bij de beoordeling van het beleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

18a: Waarop worden de ketenpartners, waaronder uw organisatie, beoordeeld?

- 1: Op de uitvoering van de eigen taak en niet op hun inzet voor samenwerking met andere partijen in de keten.
- 2: Op de uitvoering van de eigen taak en op hun inzet voor samenwerking in de keten.
- 3: Op de gerealiseerde resultaten van de eigen taak in combinatie met de bijdrage aan de prestaties van de gehele inburgeringsketen.

18b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de manier waarop de ketenpartners zich momenteel inzetten voor het inburgeringsbeleid?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

VI TERUGKOPPELING

19a: Wat wordt gedaan met tussentijdse informatie over resultaten van het inburgeringsbeleid in relatie tot de vooraf geformuleerde doelen?

- 1: Van structurele terugkoppeling van tussentijdse informatie door uw organisatie aan de gemeente over de resultaten van uw inspanningen in relatie tot de geformuleerde doelen, is geen sprake.
- 2: Uw organisatie levert structureel tussentijdse informatie aan de gemeente opdat de gemeente deze resultaten kan bezien in relatie tot de vooraf geformuleerde doelen.
- 3: Tussentijdse informatie over de resultaten van het inburgeringsbeleid wordt door alle betrokken partijen - waaronder uw organisatie - structureel teruggekoppeld aan elkaar. Dit heeft als doel de prestaties van alle partijen in iedere beleidsfase tussentijds te kunnen aanpassen en te verbeteren.

19b: Bezien vanuit de door u gewenste situatie, hoe beoordeelt u de wijze waarop beleidsdoelen en resultaten momenteel met elkaar in verband worden gebracht?

Omcirkel uw keuze:

1	2	3	4
Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed

BIJLAGE 3:

Benaderde gemeentelijke afdelingen en externe organisaties

Gemeente	Gemeentelijk apparaat	Externe organisatie
Helmond	<i>Bestuurlijk:</i>	
	Wethouder Welzijn	ROC Ter Aa
	<i>Ambtelijk:</i>	SWH Stichting Welzijnsbevordering
	Projectleider inburgering, beleidsambtenaar Sociale Zaken.	CWI
Hoorn	<i>Bestuurlijk:</i>	
	Wethouder Welzijn	VluchtelingenWerk/Bureau
	<i>Ambtelijk:</i>	Nieuwkomers West Friesland
	Beleidsmedewerker Inburgeringsbeleid	ROC Horizon College
	Projectleider Oudkomersbeleid	CWI
Groningen	<i>Bestuurlijk:</i>	
	Wethouder Welzijn en Onderwijs	ROC Alfacollege
	<i>Ambtelijk:</i>	Humanitas
	(Interim) beleidsmedewerker Educatie	CWI
	Teamleider Bureau Nieuwkomers	
Maastricht	<i>Bestuurlijk:</i>	
	Wethouder Welzijn	Stichting VluchtelingenWerk
	Wethouder Onderwijs	Stichting Traject Humanitas/Duoplan
	<i>Ambtelijk:</i>	
	Beleidsmedewerker Inburgering	
	Beleidsmedewerker Onderwijs	
Tilburg	<i>Bestuurlijk:</i>	
	Wethouder Welzijn	ROC
	<i>Ambtelijk:</i>	Stichting Nieuwkomers en
	Beleidsmedewerker Inburgering	VluchtelingenWerk
	Beleidsmedewerker Sociale Zaken	CWI
	Beleidsmedewerker Onderwijs	
Zoetermeer	<i>Bestuurlijk:</i>	
	Wethouder Welzijn en Onderwijs	Team Palenstein
	<i>Ambtelijk:</i>	Educatie ID-College
	Beleidsmedewerker Onderwijs	Stichting VluchtelingenWerk
	Projectleider Oudkomers	
	Beleidsmedewerker Nieuwkomers	

BIJLAGE 4:

Antwoorden op de vragenlijsten, onderscheiden naar bestuurlijk, ambtelijk en uitvoerend niveau

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste resultaten van de regiescan gepresenteerd. Vanwege de ordinale schaal die bij de positionering en de waardering van de regie is gebruikt, is besloten van de modus uit te gaan. Het gaat dus om de meest voorkomende categorie en niet om een gemiddelde antwoordcategorie. Daar waar categorieën even vaak zijn ingevuld, is een waarde gekozen die het beste aansluit bij de toelichting in de gevoerde gesprekken. In een enkel geval lopen de gegeven waarden echter zodanig uiteen dat we gekozen hebben voor het presenteren van de hoogste en laagste waarde. Dit geldt voor de externe partijen in Tilburg en Zoetermeer. Tenslotte zij vermeld dat in Groningen sommige respondenten zichzelf niet in staat achtten om alle vragen te beantwoorden, zodat een enkele beleidsfase geen waardering heeft gekregen.

Legenda:

B-I = bestuurlijk, inburgeringsbeleid.

B-N = bestuurlijk, nieuwkomersbeleid.

B-O = bestuurlijk, oudkomersbeleid.

A-I = ambtelijk, inburgeringsbeleid.

A-N = ambtelijk, nieuwkomersbeleid.

A-O = ambtelijk, oudkomersbeleid.

E-I = extern, inburgeringsbeleid.

E-N = extern, nieuwkomersbeleid.

Groningen	Positionering				Oordeel			
	B-I	A-I	A-N	E-I	B-I	A-I	A-N	E-I
Voorbereiding	1	-	1	1	2	-	2	1
Bepaling	2	-	1	1	3	-	2	2
Operationalisatie	1	2	2	1	3	2	2	2
Uitvoering	-	1	1	1	2	2	3	2
Evaluatie	2	2	1	1	3	2	2	2
Terugkoppeling	2	1	1	1	3	2	1	2
Helmond	B-I	A-N	E-N		B-I	A-N	E-N	
	B-I	A-N	E-N	B-I	A-N	E-N	E-N	
Voorbereiding	2	1	1	2	2	2	2	
Bepaling	2	1	1	2	1	2	2	
Operationalisatie	2	1	1	3	2	2	2	
Uitvoering	2	1	1	2	2	2	2	
Evaluatie	1	2	1	3	2	1	1	
Terugkoppeling	2	2	1	?	2	2	2	

Positionering						Oordeel				
Hoorn	B-I	A-I	A-N	A-O	E-I	B-I	A-I	A-N	A-O	E-I
Voorbereiding	3	3	3	3	1	3	3	3	3	2
Bepaling	3	3	3	3	2	3	3	3	3	2
Operationalisatie	3	3	3	2	2	2	2	2	3	2
Uitvoering	1	2	2	2	1	2	2	2	3	2
Evaluatie	2	2	2	3	1	2	2	2	2	2
Terugkoppeling	3	2	3	3	1	3	2	2	2	2

Maastricht	B-N	A-N			E-I	B-N	A-N			E-I
Voorbereiding	1	1			1	2	2			2
Bepaling	2	2			1	3	2			2
Operationalisatie	2	2			1	3	2			2
Uitvoering	2	1			1	3	2			1
Evaluatie	2	1			1	3	2			2
Terugkoppeling	2	2			1	2	2			1

Tilburg *			A-N	A-O	E-I			A-N	A-O	E-I
Voorbereiding			2	1	1-2			3	2	2-3
Bepaling			2	2	1-3			3	2	2-3
Operationalisatie			2	1	1-3			3	2	2-3
Uitvoering			1	2	2-3			3	2	2-3
Evaluatie			1	2	2-3			3	2	2-3
Terugkoppeling			2	2	1-2			3	3	1-3

Zoetermeer *	B-I	A-I	A-N	A-O	E-I	B-I	A-I	A-N	A-O	E-I
Voorbereidingen	3	1	3	3	1-2					2
Bepaling	3	1	3	2	1-3	3	2	4	2	2
Operationalisatie	3	1	3	3	1-2	3	2	4	3	2
Uitvoering	2	1	3	3	1-3	2	2	4	3	2
Evaluatie	3	1	2	3	1-2	3	2	4	3	2
Terugkoppeling	2	1	3	3	1-1	2	2	4	3	2

BIJLAGE 5:

Begrippen

Ambtelijke afdeling	Organisatie-onderdeel binnen de gemeentelijke organisatie. Dit kan ook een dienst zijn. Hierbij gaat het om de bij het inburgeringsbeleid betrokken afdelingen/eenheden, zoals Welzijn, Minderheden, Onderwijs, Sociale Zaken.
Afstemming extern	Afstemming tussen gemeente en alle andere partijen die bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid zijn betrokken.
Afstemming intern	Afstemming tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen (eenheden) en tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie.
Doelgroep	Inburgeraars, oftewel de oudkomers én nieuwkomers.
Externe partijen	Instellingen en organisaties buiten het gemeentelijke apparaat die deel (kunnen) uitmaken van de inburgeringsketen en een deel van de uitvoering van het inburgeringsbeleid (kunnen) uitvoeren (onder andere ROC's, welzijnsinstellingen, vluchtelingenWerk en arbeidsbureaus/CWI's, organisatie van inburgeraars).
Gemeente	De gemeentelijke instantie (bestuurlijk en ambtelijk als één geheel).
Inburgeraars	Oudkomers en nieuwkomers; dit zijn de doelgroepen van het inburgeringsbeleid.
Inburgeringsbeleid	Beleid gericht op het inburgeren van oud- en nieuwkomers in Nederland, waarbij het realiseren van maatwerk gericht op integratie van inburgeraars in de samenleving voorop staat.

Interne partijen	De bestuurlijke en ambtelijke afdelingen binnen het gemeentelijke apparaat die een taak vervullen in het kader van het inburgeringsbeleid.
Ketenpartners	Interne en externe partijen die onderdeel uitmaken van de inburgeringsketen
Nieuwkomers	Vreemdelingen die in Nederland rechtmatig verblijven op grond van de Vreemdelingenwet 2000, die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en die voor de eerste keer tot Nederland zijn toegelaten, behoudens degene die hier voor een tijdelijk doel verblijft dan wel op grond van bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet verplicht kan worden aan een inburgeringsprogramma deel te nemen, en de Nederlanders die geboren zijn buiten Nederland, de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en voor de eerste keer in Nederland ingezetene in de zin van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn.
Oudkomers	Leden van etnische minderheidsgroepen die al voor langere tijd legaal in Nederland verblijven. Het gaat daarbij om mensen die: <ul style="list-style-type: none">- 18 jaar of ouder zijn en- niet onder de WIN vallen en- in het buitenland zijn geboren en- Nederlander zijn of in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning en- behorende tot de prioriteitsgroepen werklozen en opvoeders die in een maatschappelijke achterstandssituatie verkeren.
Regisseren/regievoering	Het vormgeven van beleid en het sturen van de bij het inburgeringsbeleid betrokken partijen en processen (inburgeringsketen).
Regisseur	Beleidsbepaler en procesmanager; diegene die verantwoordelijk is voor de inhoud van het beleid en de sturing van de inburgeringsketen.