



## **Het belang van én achter inburgering**

---

Een onderzoek naar de veronderstellingen achter het Nederlandse  
inburgeringsbeleid voor erkende vluchtelingen.

## **Het belang van én achter inburgering**

Een onderzoek naar de veronderstellingen achter het huidige inburgeringsbeleid voor erkende vluchtelingen; in hoeverre is de beleidstheorie houdbaar?

**Universiteit Utrecht**

**Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap**

**Master Bestuur en Beleid**

**Student Madelon Kloosterboer**

**Studentnummer 3740382**

**E-mail m.kloosterboer1@students.uu.nl**

**Eerste begeleider prof. dr. W.E. Bakker**

**Tweede begeleider dr. C.H.J.M. Braun**

Utrecht, juli 2015

## Voorwoord

Met dit schrijven leg ik de laatste hand aan mijn scriptie en komt er helaas een einde aan een erg en boeiend leuk half jaar. Ik kan namelijk niet anders zeggen dan dat ik met volle teugen heb genoten van het schrijven van deze scriptie. Anders dan bij mijn bachelorscriptie, wist ik namelijk vrij snel wat ik wilde onderzoeken en kijk ik terug op een periode waarin ik stabiel heb toegewerkt naar dit moment. Tuurlijk heb ik vaak stukken moeten herschrijven en tuurlijk zat soms vast, maar uiteindelijk heeft dit op een positieve manier bijgedragen aan het document dat u zojuist bent begonnen te lezen. Ik typ dan ook met een grote glimlach op mijn gezicht dat de gevreesde “bloed zweet en tranen” er niet aan te pas zijn gekomen.

Een belangrijke reden voor het feit dat ik de afgelopen zes maanden zo boeiend vond, is het feit dat ik voor het onderzoek verschillende inkijkjes heb gekregen in de praktijk door alle interviews. Ik heb deze gesprekken als zeer waardevol ervaren, omdat ze niet alleen als ‘data’ mijn onderzoek hebben verrijkt, maar mij ook weer een beter beeld gaven van het migratiedomein dat ik zo interessant vind. Ik wil hierbij dan ook graag alle respondenten heel hartelijk bedanken voor hun interessante en inspirerende gesprekken.

Een ander woord van dank gaat uit naar mijn begeleider Wieger Bakker die, ondanks zijn indrukwekkend drukke agenda, steeds weer tijd vond om kritisch mee te denken en de conceptversies van nuttige feedback te voorzien. Voor dit laatste bedank ik ook graag de tweede lezer Caelesta Braun alsmede de studiegenoten uit mijn tutorgroep; Irmgard en Marlot. Die laatste “dame” bedank ik graag in het bijzonder voor de afgelopen 6 gezellige maanden waarin we elke week wel een gelegenheid vonden om te ‘mogen’ lunchen en we heel wat hebben afgelachen. Ik kan alle toekomstige scriptieschrijvers van harte aanraden om ook vooral zo veel mogelijk te genieten van het scriptieproces: scriptiedrukke en ontspanning gaan goed samen!

Wat betreft dat laatste, besteed ik hier nog graag aandacht aan mijn lieve vriendinnen, familieleden en vriend waarbij ik altijd terecht kon voor de nodige afleiding en brainstorm-sessies. Een paar van hen heeft mijn scriptie nog helemaal doorgelezen en voorzien van commentaar, waardoor ik het stuk verder heb aangescherpt en het nu echt ‘af’ is. Ik wil al deze lieve en leuke mensen bij dezen graag stuk voor stuk bedanken voor hun bijdrage, op welke manier dan ook.

Met het schrijven van deze laatste alinea komt er behalve een eind aan het afgelopen halve scriptie-jaar, ook een einde aan vier jaar studie. Hoe vreemd en dubbel moet het voelen om na de verdediging het vertrouwde gebouw uit te lopen in de wetenschap dat ik er niet meer terugkom als zijnde student?! Eind derde klas wist ik al dat ik graag aan de USBO wilde studeren, maar dat het zò'n leuke tijd zou worden had ik echt niet kunnen voorspellen. Dit maakt dan ook dat ik als laatste alle USBO'ers wil bedanken die hebben bijgedragen aan deze onvergetelijke tijd.

Ik ben erg benieuwd wat u van dit eindresultaat vindt. In ieder geval veel leesplezier gewenst!

Madelon Kloosterboer.

## Samenvatting

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan op gebied van inburgering. Behalve de komst van vele reguliere migranten uit allerlei verschillende landen, zorgen vele brandhaarden op de wereld ervoor dat de afgelopen jaren duizenden vluchtelingen asiel hebben aangevraagd in onder meer Nederland. Inburgering, als onderdeel van integratie, is daardoor een steeds belangrijker onderwerp geworden op de politieke agenda. Het is immers hét middel van de overheid om eisen te stellen aan de zogenaamde nieuwkomers. Die eisen aan nieuwkomers, om als volwaardig lid van de samenleving te kunnen worden gezien, zijn de afgelopen jaren flink verscherpt uitmondend in de wijziging van de Wet inburgering per 1 januari 2013. De essentie van deze wet is dat àlle nieuwkomers zo snel mogelijk en zelfstandig inburgeren zodat zij zelfredzaam en als actief burger kunnen integreren in de samenleving.

Recente cijfers tonen echter aan dat nog geen 1/10 van het aantal inburgeringsplichtigen is ingeburgerd sinds het invoeren van de wet. Dit maakt het interessant om te onderzoeken of de veronderstellingen, die aan het huidige inburgeringsbeleid ten grondslag, wel houdbaar zijn. Hiertoe staat de volgende vraag in dit onderzoek centraal: *'in hoeverre is de beleidstheorie achter de Wet inburgering 2013 ten aanzien van erkend vluchtelingen houdbaar?'* Als methode is gekozen voor een kwalitatieve ex post beleidsevaluatie waarin interviews met praktijkbetrokkenen, het analyseren van parlementaire stukken alsmede het bestuderen van wetenschappelijke literatuur inzicht geven in de veronderstellingen achter het inburgeringsbeleid en de houdbaarheid daarvan. Met de uitkomsten van dit onderzoek wordt bijgedragen aan theorievorming over inburgering wat toekomstig beleid ten goede kan komen.

Op basis van de bevindingen kan worden geconcludeerd dat de beleidstheorie achter de Wet inburgering 2013 niet houdbaar is. Vrijwel geen van de elf veronderstellingen, die ten grondslag liggen aan de zeven ingevoerde maatregelen, komt overeen met hoe men in de praktijk merkt dat het werkt. In algemene zin kan daarom worden gesteld dat de ingevoerde maatregelen waarmee de eigen verantwoordelijkheid van vluchtelingen centraal zijn gesteld, waarschijnlijk niet bijdragen aan de beoogde zelfredzaamheid en participatie in de samenleving. Mogelijk hebben zij zelfs een averechtse werking wat ten koste zou kunnen gaan aan het maatschappelijk belang.

Hoewel het geen onderzoeksvraag was en er daardoor geen harde conclusies getrokken kunnen worden, wijzen de data uit dit onderzoek uit naar drie mogelijke verklaringen voor waarom er inburgeringsbeleid wordt gevoerd dat blijkbaar is gebaseerd op onhoudbare veronderstellingen, namelijk: (1) door een gebrek aan evaluaties was er mogelijk onvoldoende kennis over wat wel en niet werkt, (2) er leken latente politieke bedoelingen zwaarder te wegen dan het beleidsdoel en ten slotte (3) moest de rijksbegroting van 2011 kloppend worden gemaakt wat een flinke bezuiniging op het inburgeringsbudget betekende.

Voor toekomstig inburgeringsbeleid wordt aanbevolen om meer aandacht te besteden aan praktijkervaringen en kennis over de doelgroep. Hierdoor wordt de kans op een houdbare beleidstheorie groter en zo ook de kans op het behalen van de beleidsdoelstelling.

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 1. Introductie</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doelstelling en probleemstelling	8
1.3 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Onderzoeksstrategie	11
1.6 Leeswijzer	12
<b>Hoofdstuk 2. Burgerschap en inburgering in Nederland</b>	<b>13</b>
2.1 Verschillende dimensies binnen en benaderingen van burgerschap	13
2.1.1 <i>Burgerschapsdimensies</i>	13
2.1.2 <i>Burgerschapsbenaderingen</i>	14
2.2. Burgerschap en het inburgeringsbeleid	15
2.2.1 <i>Ontwikkeling inburgeringsbeleid tot 2007</i>	15
2.2.2 <i>Ontwikkeling inburgeringsbeleid na 2007</i>	17
2.3 Van formeel naar moreel appèl	18
2.4 Conclusie	19
<b>Hoofdstuk 3. Evalueren van de beleidstheorie</b>	<b>20</b>
3.1 Definiëren van de beleidstheorie	20
3.2 De beleidstheorie en ex post evaluatie	20
3.3 Reconstructie van de theorie en het beoordelen van de houdbaarheid	21
3.3.1 <i>Beoordelen in relatie tot sociale behoeften</i>	22
3.3.2 <i>Beoordelen van logica en geloofwaardigheid</i>	22
3.3.3 <i>Beoordelen middels een vergelijking met onderzoek en praktijk</i>	23
3.3.4 <i>Beoordelen via voorafgaande observatie</i>	23
3.4 Mogelijke uitkomsten van de ex post beleidsevaluatie	23
3.5 Conclusie	24
<b>Hoofdstuk 4. Methodes</b>	<b>25</b>
4.1 Dataverzameling voor de reconstructie van de beleidstheorie	25
4.1.1 <i>Interviews</i>	25
4.1.2 <i>Respondenten</i>	25
4.1.3 <i>Analyse van interviews</i>	26
4.1.4 <i>Documentanalyse: parlementaire stukken en wetenschappelijke literatuur</i>	26
4.2 Kwaliteit van onderzoek	27
4.2.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	27
4.2.2 <i>Validiteit</i>	28
<b>Hoofdstuk 5. Het reconstrueren van de beleidstheorie achter de Wi 2013</b>	<b>29</b>
5.1 Voorgeschiedenis Wi 2013	29

5.2 Totstandkomingsproces Wi 2013	30
5.3 Aanleiding Wi 2013: het beleidsprobleem	32
5.4 De beleidsdoelen Wi 2013	32
5.4.1 <i>Zelfredzaamheid, participatie en actief burgerschap</i>	33
5.4.2 <i>Voorkomen nieuwe inburgeringsachterstanden</i>	33
5.5 De beleidsmaatregelen van Wi 2013	34
5.5.1 <i>Maatregelen eigen verantwoordelijkheid voor inburgering (2, 3, 4)</i>	35
5.5.2 <i>Maatregelen doelgroep nieuwkomers (1)</i>	36
5.5.3 <i>Maatregelen vormgeving en uitvoering inburgeringsexamen en termijn (5, 6, 7)</i>	37
5.6 Conclusie	38
<b>Hoofdstuk 6. Houdbaarheid veronderstellingen achter Wi 2013</b>	<b>40</b>
6.1 Eigen verantwoordelijkheid voor inburgering	40
6.1.1 <i>Eigen verantwoordelijkheid en kosten voor inburgering</i>	40
6.1.2 <i>Sanctioneren en normhandhaving</i>	42
6.2 Doelgroep nieuwkomers en inburgeringstermijn	44
6.2.1 <i>Doelgroep nieuwkomers; generiek beleid</i>	44
6.2.2 <i>Verkorte inburgeringstermijn</i>	47
6.3 Wijziging vormgeving en uitvoering van inburgeringsexamen	48
6.3.1 <i>Wijzigen inburgeringsexamen en uitvoering naar DUO en markt</i>	49
6.4 Conclusie	50
<b>Hoofdstuk 7. Conclusie, discussie en aanbeveling</b>	<b>51</b>
7.1 De gereconstrueerde beleidstheorie	51
7.2 De houdbaarheid van de beleidstheorie	52
7.3 De Wi 2013 en burgerschap	53
7.4 Discussie: zwaarder wegende belangen	54
7.4.1 <i>Veel wijzigingen, weinig evaluaties</i>	55
7.4.2 <i>Doelredenering: wetwijziging past goed bij politieke opdracht</i>	56
7.4.3 <i>Doelverschuiving: van succesvolle integratie naar bezuiniging</i>	57
7.5 Beperkingen van het onderzoek	58
7.6 Tot slot	58
<b>Bronnenlijst</b>	<b>60</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>65</b>
Bijlage 1. Respondenten	65
Bijlage 2. Topic lijst	66
Bijlage 3. Voorbeeld analyse verbanden interview	68
Bijlage 4. Voorbeeld onderwerp tabel n.a.v. interviews	68
Bijlage 5. Geraadpleegde en geanalyseerde parlementaire stukken	69
Bijlage 6. Te ondernemen activiteiten voor inburgerende vluchteling	71

## Hoofdstuk 1. Introductie

*“U bent zelf verantwoordelijk voor uw inburgering. Maar u kunt wel iemand vragen om u te helpen. Wie kan u helpen? Wilt u hulp bij het regelen van uw inburgering? Misschien kan uw familie helpen. Of een vriend. Of iemand van uw school”*  
(bron: DUO.nl, 2015)

### 1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2013 krijgen nieuwkomers in Nederland te maken met de gewijzigde Wet inburgering (Wi 2013). Er wordt, sinds deze wijziging, niet langer onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen inburgeraars wat inhoudt dat er generiek beleid geldt voor alle migranten. Daarbij komt dat deze nieuwkomers sinds 2013 zelf verantwoordelijk zijn voor het inburgeringstraject dat zij moeten doorlopen wat inhoudt dat zij verplicht zijn om zelfstandig in te burgeren. Hiermee bevestigde het kabinet, naar eigen zeggen, de maatschappelijke norm dat zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid vooropstaan.

Met de Wi 2013 rondden gemeenten hun inburgeringstaken af en handhaafden zij enkel nog inburgeringsplichtigen van wie de inburgeringstermijn vóór 1 januari 2013 inging (Eickmans-van der Poel, 2013). Voor alle ‘nieuwe’ nieuwkomers is daarom sindsdien bovenstaand citaat van DUO van toepassing; zij moeten vrijwel volledig zelfstandig inburgeren. ‘Vrijwel’, aangezien hulp kan worden gevraagd aan familieleden, vrienden of mensen van school. Het is geheel aan de nieuwkomers zelf of ze gebruik maken van die hulp, maar om ervoor te zorgen dat zij hun eigen verantwoordelijkheid tot integratie daadwerkelijk nemen, zijn eventuele boetes flink verhoogd. Critici menen dat door deze maatregel aan de bereidheid van Nederland om als ontvangstland integratie te faciliteren getwijfeld kan worden, terwijl diezelfde bereidheid wel als één van de twee voorwaarden wordt beschreven voor het multidimensionale proces van integratie<sup>1</sup> (Castles et al. 2002 in Bakker, Dagevos en Engbersen, 2014). Het kabinet is daarentegen van mening dat nieuwkomers met de overige maatregelen genoeg worden ondersteund in hun integratieproces.

In het kader van dat integratieproces, in relatie tot de gewijzigde wet, zijn asielmigranten een interessante groep. Zij worden namelijk gekenmerkt door een bijzonder migratiemotief, kennen vaak een ingrijpende geschiedenis en krijgen vaak te maken met een lange asielprocedure waarna zij na een positieve beschikking als vluchteling worden erkend. Het zijn die factoren die vluchtelingen tot een andere integratie-groep doen laten behoren dan andere migranten (Bakker, Dagevos en Engbersen, 2014). Met de Wi 2013 worden vluchtelingen en reguliere migranten echter toch onder hetzelfde integratie- en inburgeringsbeleid geschaard, want *“niet afkomst, maar toekomst telt!”* (Integratienota, 2011, p. 7). Een flink percentage van de in 2013 geschatte 10.000 asielzoekers die in afwachting zijn van de beschikking op hun verblijfsstatus, maar ook alle ‘nieuwe’ en toekomstige vluchtelingen, zullen door deze generalisatie volledig zelf de eigen

---

<sup>1</sup> De andere voorwaarde betreft de open houding van immigranten jegens de manier van samenleven in het ontvangstland (Ager en Strang 2008; Castles et al. 2002; Lomba2010; Mestheneos en Loannidi 2002; Phillimore 2011; Bakker, Dagevos en Engbersen, 2014)

'Nederlandse toekomst' moeten creëren. Dit alles ten behoeve van het bevorderen van een zelfstandig bestaan (p. 8).

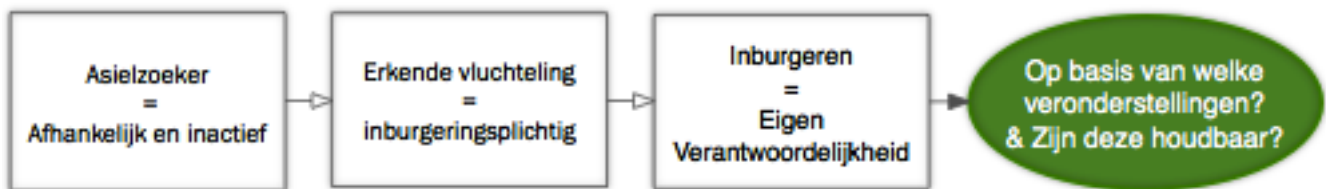
Deze koers op zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid is overigens niet enkel terug te zien op gebied van inburgering en integratie. Sterker nog: er is sinds het kabinet Balkenende I (2002-2003) sprake van een terugtrekkende overheid die meer en meer verantwoordelijkheden afdraagt aan haar burgers (Schillemans, 2014). Er kan gesproken worden van een algemene tendens die alles te maken heeft met de steeds meer uitgesproken wens naar actief burgerschap. Schillemans (2014) illustreert deze tendens met teksten uit de verschillende regeerakkoorden van afgelopen decennium: *"De overheid wil het 'oplossend vermogen in de samenleving (...) activeren' (2002), de 'eigen kracht van de samenleving' benutten (2007), meer 'ruimte geven aan de samenleving en particulier initiatief' (2010) en 'iedereen moet bijdragen' (2012)"* (p. 24). Door bezuinigingen én een veranderende taakopvatting treedt de overheid terug en geeft zij haar burgers meer eigen verantwoordelijkheden waarbij ze zelfredzaamheid faciliteert, maar de bal voornamelijk bij de burger legt: *"De verzorgingsstaat wordt meer en meer een zelfzorgstaat"* (Dienst Publiek en Communicatie, 2013, p.10). De wijziging van de Wet Inburgering is hiervan één van de voorbeelden.

Door vluchtelingen volledig zelf verantwoordelijk te maken voor hun inburgeringsproces meent de overheid bovengenoemde gewenste 'zelfzorg' en zelfredzaamheid te bevorderen. Minister Asscher deelde de Tweede Kamer op 22 januari 2015 echter mee dat slechts 935, van de geschatte 10.000 inburgeringsplichtigen sinds 1 januari 2013, meededen aan een examen en dat hiervan 61% is geslaagd (KST II 2014/15, 32824, nr. 89). De tijd voor de niet-geslaagden én de overige ruim 9000 inburgeringsplichtigen begint daardoor te dringen, aangezien zij officieel op 1 januari 2016 hun inburgeringsexamen moeten hebben gehaald. De genoemde cijfers roepen de vraag op of de verplichte eigen verantwoordelijkheid in de praktijk wel zo uitwerkt als met het beleid werd beoogd. Dit maakt het interessant om te kijken op basis van welke beleidstheorie de Wi 2013 werd ingevoerd. In hoeverre zijn de veronderstellingen houdbaar?

## 1.2 Doelstelling en probleemstelling

Met de Wi 2013 zijn vluchtelingen zelf verantwoordelijk geworden voor hun inburgering. Dit alles ten behoeve van de zelfredzaamheid en participatie in de samenleving. De literatuur geeft echter aanwijzingen voor een mogelijke mismatch tussen de bestaande realiteit en het geschreven beleid met betrekking tot de vluchtelingen. Zo blijkt uit onderzoek dat vluchtelingen vaak een problematisch verleden kennen dat veel impact heeft op hun gesteldheid en daarmee op hun al dan niet zelfstandige inburgering. Bovendien krijgt een groot aantal vluchtelingen te maken met een lange en onzekere periode op een asielzoekerscentrum waarin zij volledig afhankelijk zijn van anderen en qua ontwikkeling vrijwel stilstaan, aangezien zij niet mogen participeren in de samenleving. Dit in tegenstelling tot de periode na toewijzing van een verblijfsstatus waarin zij worden geacht zelfstandig aan hun inburgering te werken. In figuur 1 is schematisch weergegeven om welke puzzel het gaat.





Figuur 1

De doelstelling van dit onderzoek is om het huidige inburgeringsbeleid ten aanzien van erkend vluchtelingen te ontrafelen en zodoende inzicht te verkrijgen in de daaraan ten grondslag liggende 'beleidstheorie' en de houdbaarheid ervan. Om de achterliggende veronderstellingen van het beleid te expliciteren, wordt het huidige inburgeringsbeleid eerst gereconstrueerd en vervolgens belicht vanuit de bestaande literatuur en ervaringen uit de praktijk. Op basis van die informatie worden de veronderstellingen geëvalueerd op hun houdbaarheid. Hiermee vergroot dit onderzoek het inzicht in het inburgeringsbeleid, kan het daarnaast een bijdrage leveren aan de theorievorming over inburgering van vluchtelingen en ten slotte kunnen de bevindingen uit dit onderzoek ten goede komen toekomstig beleid.

De volgende vraag vormt de leidraad in dit onderzoek:

### **In hoeverre is de beleidstheorie van het huidige inburgeringsbeleid ten aanzien van erkend vluchtelingen houdbaar?**

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, worden drie deelvragen beantwoord. Deze staan hieronder uitgelegd met daarbij een verantwoording over waarom ze belangrijk zijn.

#### **1. Hoe kenmerkt het inburgeringsbeleid zich in termen van inburgering en burgerschap?**

In de afgelopen 20 jaar is er veel te doen geweest omtrent inburgering, integratie en burgerschap. Zodoende is het discours veranderd en zijn er andere voorwaarden en doelstellingen geformuleerd voor het behalen van burgerschap. Om te begrijpen wat het in Nederland betekent om in te moeten burgeren en wat het überhaupt betekent om burger te zijn, wordt de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid geschetst en wordt aan de hand van literatuur over burgerschapsconcepten beschreven wat burgerschap en inburgering nu precies betekenen in Nederland. Het antwoord op deze deelvraag verschaft inzicht in de huidige en voorgaande inburgeringspraktijk en laat zien welk concept van burgerschap nu eigenlijk wordt nagestreefd met het inburgeringsbeleid.

#### **2. Wat is de beleidstheorie achter de Wet inburgering van 1 januari 2013?**

Na het theoretische deel en het methoden-hoofdstuk behoort deze tweede deelvraag tot het eerste deel van het empirische onderzoek. Op basis van de analyse van parlementaire stukken en interviews met (praktijk)betrokkenen, wordt daadwerkelijk de beleidstheorie van het huidige inburgeringsbeleid gereconstrueerd. Er wordt gekeken naar de problemen waarop de beleidswijziging een oplossing moest vormen, de beleidsdoelen die men voor ogen had en de beleidsmaatregelen waarmee men veronderstelde de doelen te kunnen behalen. Bij het

beschrijven van die maatregelen worden bovendien die achterliggende veronderstellingen achterhaald en beschreven.

### 3. Wat is de houdbaarheid van de veronderstellingen in het licht van de bestudeerde literatuur en informatie uit interviews?

Het tweede empirische deel van dit onderzoek behelst het evalueren van de veronderstellingen achter de beleidstheorie. Het zijn nu juist die veronderstellingen die interessant zijn in het licht van de bestaande literatuur over inburgering van vluchtelingen en de kennis van betrokkenen. Het antwoord op deze derde deelvraag maakt het mogelijk om veronderstellingen te evalueren en te beoordelen op hun houdbaarheid. Sluiten de veronderstellingen wel aan op de reeds bestaande theorie over inburgering van vluchtelingen en ervaringen uit de praktijk?

#### 1.3 Maatschappelijke relevantie

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2014) is er in West-Europa sprake van polarisatie rond sociaal-culturele thema's (p. 9). Met name over globaliseringskwesaties als 'open grenzen' en 'immigratie' wordt volgens de WRR gestreden. In hun rapport *Gescheiden werelden* wordt onder andere gekeken naar de discussie over de stelling dat Nederland een prettiger land zou zijn met minder immigranten. Uit het onderzoek blijkt dat Nederlandse burgers voor deze stelling zowel economische als culturele argumenten gebruiken, maar één van de meest gehoorde argumenten richt zich tot de overheid: immigranten moeten zich namelijk aanpassen aan de Nederlandse cultuur en de overheid moet zich daar meer op richten (p. 137). Immigranten zelf worden namelijk niet gezien als het probleem, het gaat volgens burgers om het integratiebeleid en de fouten die hierin worden gemaakt door de overheid (p. 139). Deze gegevens maken dit onderzoek naar de beleidstheorie achter het huidige integratiebeleid maatschappelijk relevant, aangezien het de 'scheidslijn' in Nederland zou kunnen doen vervagen als duidelijk wordt waarom de overheid bepaalde keuzes maakt of waar de overheid misschien juist andere keuzes had moeten maken.

In combinatie met Art. 34 uit het Vluchtelingenverdrag, namelijk dat landen het verkrijgen van de nationaliteit van een land zo makkelijk mogelijk moeten maken, zijn bovenstaande resultaten uit het WRR-rapport extra interessant. Blijkbaar vinden veel Nederlanders, zowel degene met een 'open' als degene met een 'gesloten' houding ten opzichte van immigratie, dat de Nederlandse overheid zich meer moet richten op de succesvolle integratie van immigranten en moet de overheid bovenstaand wetsartikel misschien wel strikter hanteren. Specifiek gericht op de vluchtelingen zou de Wi 2013 namelijk mogelijke belemmeringen opleveren voor hun integratie wat niet enkel in strijd zou zijn met de richtlijn, maar ook met het gevoel in de samenleving.

Een laatste reden waarom dit onderzoek maatschappelijk relevant is, is het gegeven dat de vluchtelingenproblematiek 'hot topic' is. Nederland heeft, net als andere Europese landen, de afgelopen jaren al duizenden vluchtelingen op moeten vangen en aangezien veel van de vlucht-oorzaken nog actueel zijn, is het aannemelijk dat veel van de erkende vluchtelingen in Nederland mogen blijven. Met het oog op al die nieuwkomers die op een gegeven moment 'Nederlander'

zullen zijn, lijkt het belang op goede integratie -en dus goede inburgering- zeer groot. Immers, het wordt door het kabinet als norm gezien dat burgers zo snel mogelijk zelfredzaam zijn en participeren in de samenleving. De al dan niet houdbare beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het inburgeringsbeleid, legt de ratio van het nastreven van dat doel bloot en vertelt veel over de manier waarop de overheid het maatschappelijk belang denkt te (kunnen) dienen.

#### **1.4 Wetenschappelijke relevantie**

Naar aanleiding van literatuuronderzoek is de gewijzigde Wet Inburgering met haar generieke karakter lastig te begrijpen. De gegevens die voortkomen uit onderzoek naar het effect van de asielprocedure en de persoonlijke omstandigheden van vluchtelingen op hun integratie geven namelijk aan dat vluchtelingen als groep anders zijn dan andere migrantengroepen. Ook blijkt uit ander onderzoek dat de omslag van de passieve periode van het asielzoekersschap naar de actieve periode van het inburgeren een enorm grote opgave is vanwege de vaak lange periode van passiviteit en het gebrek aan veerkracht. Met dit onderzoek worden de bevindingen uit ander onderzoek gecombineerd met informatie uit de praktijk om de beleidstheorie te beoordelen. Met het verworven inzicht in de veronderstellingen achter de Wet Inburgering van 2013 en de evaluatie van de houdbaarheid daarvan, ontstaat meer inzicht op basis waarvan toekomstig beleid geschreven of gewijzigd kan worden. Bovendien is dit onderzoek wetenschappelijk relevant, puur vanwege het feit dat er tot op heden nog maar weinig onderzoek is gedaan naar de inburgering, laat staan naar de inburgering van vluchtelingen. Dit valt onder meer te wijten aan het simpele gegeven dat er in de loop der jaren maar weinig is geëvalueerd en er daardoor niet heel veel bekend is over de effecten van het inburgeringsbeleid.

Een tweede argument voor de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek, is de continue vluchtelingenstroom waaraan, volgens huidige berichtgeving, voorlopig geen einde lijkt te komen. Met het oog op die toestroom van vluchtelingen –oftewel: mensen die recht hebben op een verblijfsvergunning in Nederland- is het essentieel dat het inburgeringsbeleid goed werkt en bovendien rekening houdt met context-factoren zoals lange asielprocedures. Dit ten behoeve van de sociale cohesie die het kabinet voor ogen heeft (Integratienota 2011, p. 15). Het evalueren van de houdbaarheid van de beleidstheorie -het onderzoeken of de beleidstheorie in normatieve en empirische zin goed doordacht is- draagt bij aan de kwaliteit van het (beleids-) wetenschappelijk debat en de legitimiteit van het gevoerde beleid.

#### **1.5 Onderzoeksstrategie**

Dit onderzoek met als doel om de beleidstheorie van het inburgeringsbeleid te reconstrueren is een vorm van ex post beleidsevaluatie. Hoewel de betreffende wet al twee jaar van kracht is, wordt onderzocht op basis van welke veronderstellingen men voorafgaande aan de wetswijziging bedacht heeft dat bepaalde beleidsmaatregelen bepaalde uitkomsten zouden hebben. Vervolgens wordt bestudeerd of die aannames wel aansloten én aansluiten bij de beschikbare kennis en praktijkervaringen. De eerste stap voor dit onderzoek is om die beleidstheorie en onderliggende veronderstellingen te expliciteren. Hoewel die veronderstellingen de basis vormen

van het beleid, zijn deze echter zelden uitgeschreven in beleidsdocumenten en vrijwel altijd impliciet. Door middel van analyses van parlementaire stukken en interviews, met praktijk- en beleidsbetrokkenen, worden de impliciete aannames expliciet gemaakt waardoor deze op hun houdbaarheid kunnen worden geëvalueerd. Rossi, Lipsey en Freeman (2004) beschrijven 4 manieren die het evalueren van de beleidstheorie vergemakkelijken waarvan er twee concreet worden toegepast in dit onderzoek, namelijk: (1) het evalueren door middel van een vergelijking met bestaand onderzoek en praktijk én (2) het evalueren aan de hand van de behoeften van de doelgroep. Voor deze twee benaderingen worden beleids- en praktijkbetrokkenen onder andere geïnterviewd over de beleidsdoelen, beleidsmaatregelen en bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid ervan. Ook worden bestaande onderzoeken en wetenschappelijke literatuur bestudeerd die vervolgens worden vergeleken met de beleidstheorie: sluit het op elkaar aan? Is de beleidstheorie houdbaar in het licht van de kennis van experts en betrokkenen én kennis uit de literatuur?

Deze ex post beleidsevaluatie is door het houden van diepgaande interviews en een grondige analyse van documenten, kwalitatief van aard. Boeije (2005) beschrijft hiervan meerdere voordelen die ook op dit onderzoek van toepassing zijn. Zo kunnen met kwalitatief onderzoek opmerkelijke verschijnselen gedetailleerd en diepgaand worden onderzocht en wordt de betrouwbaarheid gewaarborgd door afwisseling van dataverzameling met data-analyse; er kan tussentijds worden bijgesteld en bovendien kunnen bevindingen tijdens het onderzoek direct worden getoetst waardoor de validiteit wordt vergroot. Een ander voordeel van kwalitatief onderzoek is volgens Boeije dat met een open houding onderzoek wordt gedaan, waardoor nieuwe of opmerkelijke verschijnselen het beste worden opgemerkt.

## **1.6 Leeswijzer**

Voorafgaand aan de daadwerkelijke reconstructie van de beleidstheorie, wordt in het volgende hoofdstuk eerst stilgestaan bij wat nu precies wordt verstaan onder burgerschap en inburgering (deelvraag 1). Hoofdstuk 3 vervolgt met uitleg over beleidstheorieën: hoe vallen deze te reconstrueren en hoe legt men daarbij veronderstellingen bloot? Bovendien wordt beschreven hoe deze veronderstellingen op hun houdbaarheid geëvalueerd kunnen worden. Een verdieping op de zojuist gestelde vragen, staat in hoofdstuk 4 waarin bovendien wordt stilgestaan bij de gebruikte methoden voor dataverzameling en de analyse. In hoofdstuk 5 wordt de beleidstheorie achter het huidige inburgeringsbeleid voor vluchtelingen daadwerkelijk gereconstrueerd aan de hand van de uitgelegde methoden (deelvraag 2). Op basis van parlementaire stukken en interviews worden in dit hoofdstuk ook de veronderstellingen achterhaald die in hoofdstuk 6 op hun houdbaarheid geëvalueerd worden (deelvraag 3). Die houdbaarheid wordt enerzijds onderzocht op basis van de kennis uit interviews en parlementaire stukken, maar anderzijds ook op grond van beschikbare literatuur over de betekenis van inburgering en burgerschap in Nederland en over inburgering van vluchtelingen. Hoofdstuk zeven behelst de conclusie waarin onder andere antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en wordt teruggekoppeld naar de theorie over burgerschap. Bovendien wordt in dit laatste hoofdstuk ingegaan op mogelijke verklaringen voor het al dan niet houdbare beleid en aan de kwaliteit van het onderzoek. Ten slotte wordt een aanbeveling gedaan ten behoeve van toekomstig beleid.

## Hoofdstuk 2. Burgerschap en inburgering in Nederland

Aangezien dit onderzoek zich richt op de beleidstheorie achter de Wi 2013, is het praktisch om eerst te kijken naar wat onder burgerschap verstaan wordt, hoe het inburgeringsbeleid zich ontwikkelde en welke betekenis(sen) de begrippen 'burgerschap' en 'inburgering' in die ontwikkeling hebben. Het gaat om de vraag naar wat voor een soort burgerschap wordt gestreefd als het gaat om inburgering. De context van een terugtrekkende overheid is hierbij belangrijk. Zoals hieronder zal blijken, vond er daardoor namelijk een verschuiving van een formeel naar moreel appèl plaats alsmede een verschuiving van nadruk op rechten naar een nadruk op plichten.

### 2.1 Verschillende dimensies binnen en benaderingen van burgerschap

Er is, behalve België, geen enkel ander land dat de term 'inburgering' gebruikt zoals in Nederland. Sterker nog: de term is lastig te vertalen buiten het Nederlandse taalgebied en leidt volgens Jacobs (2000) tot weinig betekenisvolle concepten. Volgens hem is men in Nederland echter zo vertrouwd geraakt met de term dat er amper nog wordt stilgestaan bij de link ervan met het begrip burgerschap. De term inburgering is echter niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar moet bezien worden in het licht van de ontwikkeling van het minderhedenbeleid enerzijds en het veranderende politieke klimaat anderzijds. Eind jaren tachtig verscheen in de sociale wetenschappen het begrip 'burgerschap' waarna het plotseling overal werd overgenomen en het zo uitgroeide uit tot één van de populairste begrippen in de wetenschap (Bovens, 1991). Het begrip verwijst volgens Fermin (2009) naar het lidmaatschap van individuen van een politieke gemeenschap. Het is volgens hem een complex begrip dat te maken heeft met alle aspecten van de relatie tussen de burger, de overheid, de markt en de samenleving. Het gaat daarom niet enkel over het uitwisselen van belangen of over het verwerven van rechten, maar ook over het bijdragen aan de samenleving en kent meerdere dimensies. Fermin (2009 op basis van Kymlicka en Norman, 2000) onderscheidt er drie, namelijk: burgerschap als juridische status, burgerschap als politieke deelname, en burgerschap als identiteit. Deze drie dimensies worden in de volgende paragrafen kort toegelicht.

#### 2.1.1 *Burgerschapsdimensies*

In 'burgerschap als juridische status' staat de toegangscomponent centraal waarin het draait om de vraag in hoeverre het individu rechten dient te ontvangen van de staat (Jacobs, 2000; Van Stokkom, 1991). Burgerschap wordt hierin opgevat als een status die rechten verleent aan het individu ten opzichte van de overheid. Hierbij gaat het om de drie categorieën aan rechten zoals Marshall (1963) deze formuleerde, namelijk (1) juridische rechten die het individu een minimum aan bescherming moeten bieden, (2) politieke rechten die de mogelijkheid tot het deelnemen aan politieke besluitvorming moeten waarborgen en ten slotte (3) sociale-economische rechten die een minimum aan welvaart en sociale zekerheid moeten garanderen (p. 2).

In de tweede dimensie, 'burgerschap als politieke deelname', wordt de burger geacht deel te nemen aan politieke instituties in de samenleving. Ten slotte wordt onder de derde dimensie

'burgerschap als identiteit' verstaan dat burgers deelnemen aan de samenleving, waarbij zij zich daadwerkelijk met die samenleving identificeren en er loyaal aan is. Volgens Bosniak (2006) is burgerschap, vanuit deze drie dimensies bezien, een set van rechten, plichten en identiteiten die de burger aan de staat verbindt (Bosniak, 2006). Vanuit het perspectief van Kymlicka en Norman (1994) kunnen de laatste twee dimensies overigens worden geschaard onder het bredere 'burgerschap als gewenste praktijk' waarin de verantwoordelijkheids-component centraal staat. In deze opvatting gaat het om de actieve individu die bijdraagt aan de vorming van de politieke gemeenschap en de balans zoekt tussen rechten en plichten van de samenleving en de individu.

De relatie tussen de dimensies 'burgerschap als status' en 'burgerschap als gewenste praktijk' is complex. De rechten die een burger met juridische status bezit, bepalen namelijk de mate waarin een burger kan voldoen aan de gewenste praktijk. Iemand die geen stemrecht heeft, kan bijvoorbeeld niet deelnemen aan de politiek en een persoon die geen recht heeft op sociale zekerheid, zal zich niet snel bekommeren om het welzijn van zijn medemens. Daarentegen is het aannemelijk dat iemand, die kan voldoen aan de gewenste praktijk en zich verbonden voelt met de samenleving, zich juist zal willen inzetten voor de maatschappij en zijn mede-burgers. Er zijn hierover sinds 1950 verschillende benaderingen te zien. Oorspronkelijk werd burgerschap op drie manieren benaderd, namelijk liberaal, communitaristisch en republikeins. Vandaag de dag valt er echter nog een nieuwe benadering te onderscheiden, namelijk de neo-republikeinse (Van Gunsteren, 1998). De vier benaderingen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

### *2.1.2. Burgerschapsbenaderingen*

Allereerst bestaat er het idee van de calculerende burger die handelt vanuit rechten en persoonlijke voorkeuren. Binnen deze liberale benadering, maakt de burger afgewogen keuzes om aan zijn individuele behoeften te kunnen voldoen. Actief meedoen in de samenleving is niet nodig, het enige vereiste is dat de burger zich aan de wet houdt. Volgens Van Gunsteren (1998) is het in deze visie op de burger dan ook van belang dat de politieke gemeenschap een kader vormt waarbinnen de individuele burger zijn rechten kan claimen en zich aan de bijbehorende formele plichten kan houden. In de tweede, communitaristische, benadering behoort de burger tot een sociale en culturele gemeenschap waarin solidariteit centraal staat. Een goede burger leeft volgens de gedeelde waarden en normen, neemt actief deel aan de samenleving en is loyaal aan zijn gemeenschap (Van Gunsteren, 1998 op basis van Dekker & De Hart, 2005). Binnen deze benadering wordt dan ook een meer sociale en morele invulling gegeven aan burgerschap. Ten slotte is er de republikeinse visie op burgerschap, waarbinnen het gaat om de publieke gemeenschap. Hierin wordt van burgers verwacht dat zij actief deelnemen aan het politieke debat en betrokken zijn bij de samenleving. Daar waar burgers in de communitaristische benadering worden gevormd door hun gemeenschap, vormen burgers in de republikeinse benadering juist die gemeenschap (Van Gunsteren, 1998).

Volgens van Gunsteren (1998) heeft de samenleving zich, sinds de ontwikkeling van de drie beschreven benaderingen, zodanig ontwikkeld dat deze niet meer van toepassing zijn op de 'pluriforme realiteit' van de samenleving. In de jaren '90 ontwikkelde hij, als lid van de WRR, dan

ook een nieuw burgerschapsbenadering, te weten de 'neo-republikeinse'. Binnen deze benadering wordt recht gedaan aan de verschillen die bestaan tussen burgers en hun opvattingen. Er werd niet langer uitgegaan van het 'ordenend vermogen' van de zogenaamde dikke gedeelde cultuur, maar juist van een verdunde cultuur door de pluriformiteit in de samenleving. Burgers creëren binnen deze burgerschapsbenadering zelf een gedeelde cultuur zonder dat de overheid zich hiermee bemoeit. De overheid dient burgers er enkel in te voorzien dat zij vaardigheden kunnen verwerven om zich aan de formele regels te houden en verantwoordelijk met hun bevoegdheden om kunnen gaan (Van Gunsteren, 2009).

Die verantwoordelijkheden zijn enkel toegenomen; van de burger wordt inmiddels namelijk verwacht dat deze verantwoordelijkheid neemt voor zijn omgeving, hij dient een 'actief burger' te zijn. Dit 'actief burgerschap' draait volgens Steyaert, Bodd en Linders (2005) om het mobiliseren van de kracht van burgers en het vinden van een evenwicht tussen die burgerlijke kracht en de publieke dienstverlening. Er wordt van burgers verwacht dat zij verantwoordelijkheid dragen voor de samenleving en niet enkel uit eigenbelang handelen. Door die nadruk op actieve deelname en betrokkenheid wordt burgerschap steeds meer beschouwd als uiting van normen en waarden. Het gewenste actieve burgerschap is immers sterk gekoppeld aan de nationale cultuur waardoor het steeds meer over moreel in plaats van over formeel burgerschap lijkt te gaan (Schinkel & Van Houdt, 2009). In tegenstelling tot de invulling van formele rechten en plichten, kunnen morele waarden en normen moeilijk worden afgedwongen. Burgers moeten namelijk bepaalde competenties ontwikkelen om aan die gewenste praktijk te voldoen wat van de overheid vereist dat zij burgers hiertoe uitnodigt, ondersteunt en toerust (Tonkens & Kroese, 2009).

## **2.2. Burgerschap en het inburgeringsbeleid**

De verschuiving van de focus op formeel burgerschap naar de focus op een meer moreel burgerschap, hangt volgens Schinkel en Van Houdt (2009 samen met het feit dat burgerschap centraal is komen te staan in het integratiebeleid (p. 49). Zij leggen burgerschap hierbij uit als een mechanisme van in- en uitsluiting, omdat een nieuwkomer aan bepaalde rechten en plichten alsmede aan bepaalde nationale normen en waarden moet voldoen alvorens hij al dan niet wordt aangemerkt als 'lid van de samenleving'. De overheid probeert met het inburgeringsbeleid te bewerkstelligen dat nieuwkomers aan alle voorwaarden van burgerschap voldoen en in de hieronder beschreven ontwikkeling van dat inburgeringsbeleid is de switch van het formele, meer passieve burgerschap naar het morele, meer actieve burgerschap goed zichtbaar.

### *2.2.1 Ontwikkeling inburgeringsbeleid tot 2007*

Voor zover bekend is er geen land waarin het inburgeringsbeleid zo vaak is gewijzigd en waar er zoveel van verwacht wordt als Nederland. Sinds 1998 zijn er negen ministers voor integratie geweest, viel het beleid onder vijf ministeries en zit inmiddels het achtste kabinet dat, net zoals de voorgaande kabinetten, haar stempel op het inburgeringsbeleid wil drukken. De trend die hierin zichtbaar is, is de sinds 1989 verharding van de attitude ten op zicht van migranten waardoor de opvattingen over 'burgerschap als juridische status' langzaam zijn verschoven (Driouichi, 2007).

Het startpunt van de discussies over het inburgeringsbeleid ligt bij het rapport *Allochtonenbeleid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989). Zij stelde vast dat de migranten niet alleen bleven, maar ook zouden blijven komen. In de politieke discussies die daarop volgden, werd veel kritiek geleverd op het uitgangspunt van het minderhedenbeleid dat vanaf 1983 gold, te weten: 'integratie met behoud van eigen identiteit'. Dit cultuurrelativisme werd niet langer geaccepteerd en nieuwkomers moesten beter integreren waardoor de nadruk op rechten langzamerhand veranderde in een nadruk op plichten.

In de nota *Investeren in integreren* (WVC, 1994) stond de integratie van nieuwkomers centraal waarbij benadrukt werd dat het integreren van migranten vraagt om investeringen vanuit de overheid in de nieuwkomers en sociale infrastructuur. In de *Countourennota Integratiebeleid etnische minderheden* was de leidende gedachte daarom dat "nieuwkomers zo snel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving en daarop zo kort mogelijk na aankomst worden voorbereid en aangesproken" (KST II 1993/94, 23684, nr. 2, p. 32). Hier is duidelijk de toekomstige trend van de terugtrekkende overheid zichtbaar waarbij de nadruk ligt op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en (niet-)burger.

Het begrip 'burgerschap' komt voor het eerst voor in laatstgenoemde Contourennota; het begrip vormt "het leidende beginstel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland" (KST II 1993/94, 23684, nr. 2, p.5). Dit concept zou volgens Driouichi (2007) voortaan de basis vormen op grond waarvan alle betrokkenen in het integratieproces - in het bijzonder de migranten- op hun verantwoordelijkheden aangesproken konden worden. Integratie, actieve deelname alsmede de ontvankelijkheid daarvoor van de samenleving vormen de belangrijkste condities van dat burgerschap waardoor het onlosmakelijk verbonden is aan termen als 'eigen verantwoordelijkheid', 'participatie' en 'betrokkenheid' (Driouichi, 2007, p. 26).

Een nieuwe impuls in de discussie over inburgeringsbeleid kwam volgens Driouichi (2007) met het beleidsadvies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* (Entzinger & Van der Zwan, 1994). De aanbeveling om verplichte inburgeringscontracten in te voeren kreeg al snel een concrete beleidsinvulling en vormde de grondslag voor de Wet inburgering nieuwkomers 1998 (Win 1998). Een belangrijke reden om de zogenaamde inspanningsverplichting in te voeren was de wederkerigheid die centraal stond en waardoor de overheid moest zorgen voor toereikend en kwalitatief aanbod van onderwijs dat de nieuwkomer op zijn beurt verplicht moest benutten. Deze en andere plichten laten zien dat burgerschap voor nieuwkomers niet langer enkel als juridische status werd aangemerkt, maar als een wenselijke activiteit die het gehele dagelijkse leven van mensen in de samenleving beïnvloedt (Driouichi, 2007 op basis van Kymlycka & Norman, 1994).

In 2001 kwam de WRR met het rapport *Nederland als immigratiesamenleving*. Hierin stond centraal dat de regering slechts een beperkte verantwoordelijkheid heeft voor integratie en daarin met name faciliterend en stimulerend moest optreden (p. 239). De WRR pleit daarom ook voor een meer procedurele en formele benadering op gebied van integratie in plaats van een materieel perspectief waarin waarden en inhoud zouden overheersen. Immers, de multiculturele



samenleving is geen normatief concept, maar een empirisch feit (WRR, 2001, p. 22). In het daarop volgende aangepaste integratiebeleid betekende 'burgerschap' het *"als autonoom persoon deelhebben en deelnemen aan de Nederlandse samenleving"* waarbij migranten voldoende mogelijkheden moeten worden geboden om van hun rechten gebruik te maken en hun maatschappelijke plichten te vervullen. Zij moeten zichzelf wel bewijzen en als wederprestatie wordt dan ook verwacht dat zij actief bijdragen aan de samenleving (KST II, 2001/02, 28198, nr. 2, p. 49). Dit betekende dat een nieuwkomer die het Nederlands burgerschap wilde vergaren, zich verplicht moest inspannen voor het leren van de Nederlandse taal en het vergaren van kennis over de Nederlandse Samenleving. Dit bleek echter toch te vrijblijvend, want in 2004 concludeerde de commissie-Blok (2004) dat het de Win 1998 ontbrak aan effectiviteit en efficiency. Enkele kritiekpunten waren bijvoorbeeld het gemiddeld lage niveau dat met inburgeringsprogramma's werd behaald en het uitblijven van sancties bij weigering van deelname aan een dergelijk programma (pp. 128-129). De tolerante houding ten opzichte van de migranten en hun eigen cultuur sloeg dan ook langzamerhand om in de opvatting dat verplichte inburgering het proces van integratie en acculturatie zou bespoedigen:

*"Hiervoor acht het kabinet een wezenlijke omslag in de visie op inburgering een voorwaarde [en] is een nieuw inburgeringsstelsel nodig, waarin de eigen verantwoordelijkheid voorop staat"* (KST II, 2003/04, 29543, nr 1, p. 1).

Volgens Driouchi (2007) is met die omslag een grotere nadruk komen te liggen op normen en waarden als onderdeel van de Nederlandse nationale identiteit. Hoewel deze groeiende nadruk in overeenstemming is met de eerder beschreven tendens van 'actief burgerschap', is het een duidelijke afwijking van de door de WRR (2001) aanbevolen 'procedurele aanpak'.

### *2.2.2 Ontwikkeling inburgeringsbeleid na 2007*

De eerdergenoemde verantwoordelijkheids-component van het concept 'burgerschap als gewenste praktijk' heeft gedurende de geschetste ontwikkeling van het inburgeringsbeleid een belangrijke rol ingenomen. De resultaatsverplichting in het nieuwe stelsel van de Wet inburgering 2007 (Wi 2007) betekende dat inspanning niet meer voldoende was, maar dat een netto-resultaat geboekt diende te worden: onder eigen verantwoordelijkheid en binnen de termijn slagen voor het examen op straffe van een boete of het niet mogen naturaliseren. Dit alles heeft er volgens Driouchi (2007) toe geleid dat de condities om tot de Nederlandse samenleving te kunnen worden toegelaten opmerkelijk zijn verzwaard.

Ondanks dat het oorspronkelijke idee achter integratie is dat het twee kanten opwerkt -namelijk de immigrant die integreert in het ontvangstland en het ontvangstland dat de nieuwkomer de ruimte biedt om goed te kunnen integreren- was daar volgens Entzinger (2013) nog maar weinig van te merken, het beleid focuste zich volgens hem meer op assimilatie in plaats van integratie en door het bemoeilijken van het verkrijgen van een burgerschapsstatus daalde het aantal personen dat naturaliseerde flink. De uitvoering van de Wet inburgering bleek dan ook te stagneren, doordat inburgeraars niet zelf begonnen aan hun inburgeringscursus en gemeenten hierin geen

ondersteunende rol vervulden. Hierom kwam de nieuwe minister Vogelaar met het 'Deltaplan inburgering' (2007) waarmee de rol van gemeenten weer vergrootte en er voor hen veel geld beschikbaar kwam (Dagevos & Gijsberts, 2012). Het Deltaplan inburgering resulteerde erin dat de resultaten van het inburgeringsbeleid snel verbeterden en onder andere door maatwerk boden gemeenten in de periode 2007-2010 zo'n 158.000 inburgeringsprogramma's aan (pp. 215-216).

De Wet inburgering wijzigde nogmaals in 2013, onder leiding van toenmalig minister Donner en zijn opvolger minister Leers. De eerdere notie van eigen verantwoordelijkheid was terug van weggeweest en zelfs het leidende beginsel achter de wetwijziging. Opnieuw vervielen de gemeentelijke taken als oproepen, aanbieden van cursussen en geschikte cursus-aanbieders selecteren. Bovendien werd de groep verplichte inburgeraars teruggebracht tot personen die als asielmigrant tot Nederland zijn toegelaten en mensen die voor gezinshereniging naar Nederland kwamen. Hierdoor verviel bovendien ook het doelgroepenbeleid waardoor alle immigranten verantwoordelijk werden gesteld voor hun inburgering (Fischler, 2014, p.9). De focus ligt tijdens de inburgering op de gedeelde nationale waarden en immigranten moeten sinds 2014 door middel van een 'participatieovereenkomst' aangeven dat ze die fundamentele normen en waarden van de Nederlandse samenleving accepteren' (p. 6). Overigens moet de immigrant hiervoor ook 5 jaar aaneengesloten in Nederland hebben gewoond op basis van een 'verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd'. Wanneer de persoon in kwestie aan alle voorwaarden voldoet kan hij, na het betalen van leges (€611 voor vluchtelingen en €821 voor andere migranten) en een positieve beslissing van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, naturaliseren (Vluchtelingenwerk, 2013). Hiervoor legt de bijna-burger enkel nog een 'verklaring van verbondenheid af' waarmee iemand aangeeft te weten dat de wetten van het Koninkrijk der Nederlanden ook voor hem/haar gelden (Rijksoverheid, 2009) en dat diegene bekend is met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, namelijk 'vrijheid,' 'gelijkwaardigheid' en 'solidariteit en werk' (Rijksoverheid, 2014).

### **2.3 Van formeel naar moreel appèl**

Met de verklaring van verbondenheid, maar ook de overige genoemde maatregelen en ontwikkelingen, doet de overheid tegenwoordig steeds meer een moreel appèl op de burger als lid van de samenleving in plaats van een formeel appèl op de burger als lid van de staat (Schinkel, 2008). Zo gaat het eerder vooral benadrukte formele burgerschap over wie wel en niet lid is van de staat, terwijl het hedendaagse morele burgerschap meer morele uitspraken over wie al dan niet lid is van de samenleving (Schinkel en Van Houdt, 2010, p. 704). Bovendien kan de grote nadruk op zelfredzaamheid volgens Kennedy (2010, zoals aangehaald in Lems & Suvarierol, 2012) ook beschouwd worden als een moreel appèl op (toekomstige) burgers, namelijk om zo min mogelijk gebruik te maken van sociale voorzieningen met het oog op het inkrimpen van de verzorgingsstaat. Een ontwikkeling die daarmee samengaat is het gegeven dat burgerschap steeds breder wordt opgevat; van staatsrechtelijke rechten en plichten heeft men het nu steeds meer over sociale en culturele omgangsregels en het daarbij horen gewenste gedrag. In de brochure 'Kernwaarden van de Nederlandse samenleving' (Rijksoverheid, 2014) die voor nieuwkomers bestemd is, ligt hierop dan ook duidelijk de nadruk. Door dit 'goede

burgerschap' als einddoel van integratie -en bovendien als bewijs van daadwerkelijk lidmaatschap van de samenleving te zien- worden mensen die hieraan nog niet voldoen automatisch buiten de samenleving geplaatst (Schinkel, 2009). Dit laatste is van toepassing op gemarginaliseerde groepen zoals vluchtelingen. Volgens Tonkens & Kroese (2009) nemen zij namelijk nog amper deel aan de samenleving en kunnen zij op eigen kracht nog niet meekomen.

## 2.4 Conclusie

### Hoe kenmerkt het inburgeringsbeleid zich in termen van inburgering en burgerschap?

Wanneer er door de overheid over burgerschap wordt gesproken, gaat het sinds medio jaren '90 over burgerschap als gewenste praktijk in tegenstelling tot het eerdere burgerschap als juridische status. De nadruk op formele rechten heeft in de laatste jaren plaatsgemaakt voor een nadruk op (morele) plichten. Er wordt van burgers verwacht dat zij verantwoordelijkheid dragen voor de samenleving en niet enkel uit eigenbelang handelen. Door dit 'actieve burgerschap', waarin de nadruk ligt op actieve deelname en betrokkenheid bij de samenleving, wordt burgerschap steeds meer beschouwd als uiting van normen en waarden. Burgerschap is behalve een gewenste praktijk dan ook een gewenste identiteit geworden. Dit laatste kan echter moeilijk worden afgedwongen, omdat er er aan een aantal voorwaarden voldaan moet worden alvorens iemand zich een 'actieve, Nederlandse burger' voelt. Men moet immers eerst over de competenties beschikken om aan de normen en waarden te kunnen voldoen.

Hoewel vluchtelingen over het algemeen nog passief zijn en weinig deelnemen aan de samenleving, dient het inburgeringsbeleid ertoe om hen de competenties aan te leren waarmee zij actief kunnen worden in de samenleving. Hoewel dit 'leren' vanaf 1998 vrijblijvend was, werd er vanaf 2007 een resultaatsverplichting aan verbonden met sancties als niet aan deze verplichting wordt voldaan. Overigens kregen vluchtelingen hierbij tot aan de Wi 2013 nog begeleiding, maar sinds 1 januari dragen zij hiervoor de eigen verantwoordelijkheid. Dat betekent concreet dat ook vluchtelingen, behalve regulieren migranten, op eigen kracht 'Nederlander' moet worden met - vanuit beleidsmatig oogpunt gezien- actief burgerschap als kroon op het inburgeringstraject. Hierbij wordt bovendien steeds meer belang gehecht aan het 'meten' van de 'inburgeringsvoortgang' door middel van toetsen en examens waarbij sancties moeten stimuleren om op tijd aan de inburgeringseis, ofwel de gewenste praktijk, te voldoen.

Op basis van de bestudeerde rapporten en wetenschappelijke documenten over het integratietraject van vluchtelingen roept deze ontwikkeling vragen op. Het traject voorafgaande aan de inburgering, wordt bij vluchtelingen namelijk gekenmerkt door afhankelijkheid en passiviteit. Het tegenovergestelde wordt verwacht in inburgeringsbeleid: vanaf de positieve beschikking moeten vluchtelingen zelfstandig en actief de regie voeren. Het is de vraag of deze overgang van afhankelijk en passief naar zelfstandig en actief wel vanzelfsprekend is en dit maakt dat in dit onderzoek de beleidstheorie achter de Wi 2013 wordt gereconstrueerd.

## Hoofdstuk 3. Evalueren van de beleidstheorie

Voor deze ex post beleidsevaluatie wordt specifiek ingezoomd op de veronderstellingen die aan de Wi 2013 ten grondslag liggen. Hiervoor wordt eerst de theorie rondom het reconstrueren en evalueren van de beleidstheorie besproken. Dit hoofdstuk moet gelezen worden als een handleiding voor het verdere onderzoek en is geschreven op basis de theorie van Rossi, Lipsey en Freeman (2004) en Van der Knaap (2006). In hoofdstuk vier worden de 'sub'-methoden uitgelegd.

### 3.1 Definiëren van de beleidstheorie

Het concept 'beleidstheorie' werd voor het eerst geïntroduceerd door socioloog Van Doorn in 1955 (Van Heffen, 2008, p. 205). Het duurde echter nog tot de jaren '90 voordat dit concept door verschillende onderzoekers betekenisvol was uitgewerkt. Leeuw en Van de Graaf (1988) spreken van een beleidstheorie als *“de tot een geheel van hypothesen samengevatte veronderstellingen die aan (een) beleid ten grondslag liggen”* (p. 1). Rossi, Freeman en Lipsy (2004) definiëren de theorie als *“the conception of what must be done to bring about the intended social benefits [...] as such, it is the foundation on which every program rests”* (p. 134). Volgens Van Heffen (2008) bestaat de beleidstheorie uit het geheel van finale, causale en normatieve relaties waarop beleid berust (p. 206) en heeft Van der Knaap (2006) het over *“een stelsel veronderstellingen over het verband tussen de inzet van beleidsinstrumenten en het bereiken van doelstellingen”* (p. 78). In verband met het waarborgen van de consistentie in dit onderzoek, wordt de benadering van Van der Knaap (2006) aangehouden. Voor het gemak is deze nog wat ingekort:

*De beleidstheorie is de set van veronderstellingen over het verband tussen de ingezette beleidsmaatregel en het gewenste doel.*

Deze set aan veronderstellingen betreft het verband tussen oorzaken en gevolgen van een problematisch geachte situatie. Bijvoorbeeld: nieuwkomers spreken slecht Nederlands doordat taallessen niet verplicht zijn. Met beleid wordt het verband tussen de ingezette maatregelen en de beoogde doelen bedoeld. Met andere woorden: een gemanipuleerde oorzaak gericht op een gewenst gevolg (Van Heffen, 2008, p. 209). Dit gaat dus om hetgeen beleidsmakers voor ogen hadden toen ze het beleid ontwierpen en hun verwachting van de mate waarin bepaalde maatregelen zouden bijdragen aan het bereiken van bepaalde doelen. Bijvoorbeeld: als taallessen verplicht gesteld worden, dan spreken nieuwkomers beter Nederlands. Dit soort middel-doel verbanden betreft ook normatieve veronderstellingen. Het gaat immers om de mening van betrokkenen over de wenselijkheid van nieuw beleid en de onwenselijkheid van het probleem (Van Heffen, 2008, p. 206).

### 3.2 De beleidstheorie en ex post evaluatie

Volgens Van der Knaap (2006) is al het beleid doordrenkt van 'als-dan'-veronderstellingen. *“Als we X doen, dan gebeurt Y”*. Het is echter maar de vraag of die veronderstellingen, samen de beleidstheorie, wel houdbaar zijn. Aan de hand van een beleidsevaluatie gericht op de

beleidstheorie kan worden geanalyseerd en gewaardeerd of de beleidstheorie een bijdrage levert aan het al dan niet oplossen of beheersbaar houden van een maatschappelijk probleem (Stame, 2004, zoals aangehaald in Van der Knaap, 2006). Dit is dan ook de reden dat het begrip 'beleidstheorie' vaak wordt verbonden aan ex post evaluatieonderzoek (bijvoorbeeld door Leeuw, 1983). Het onderzoeken van het effect dat beleid al dan niet heeft of kan hebben, is van oudsher namelijk al de opdracht van een beleidsevaluatie en het heeft dan ook een feedback-functie. Immers, de onderzoeker kan iets zeggen over de mate waarin maatregel X waarschijnlijk leidt tot het behalen van het gewenste doel Y (Van der Knaap, 2010). Hiermee past de beleidsevaluatie ook binnen het rationale beleidsmodel waarin het gaat om prestaties, effecten van de prestaties en de verantwoording daarover.

Van der Knaap (2010) benoemt overigens nog een functie van de ex post beleidsevaluatie: het leveren van een bijdrage aan een lerende overheid (p. 8). Immers, op basis van de uitkomst van een evaluatie kan beleid aangepast en verbeterd worden. Het antwoord op de vraag in welke mate het overheidsbeleid het gewenste resultaat oplevert, kan aanleiding zijn om terug te keren naar de beleidstheorie. Dit is één van de oogmerken van een theoriegerichte beleidsevaluatie, namelijk het beter kunnen begrijpen van de achterliggende veronderstellingen. Een voorbeeld van zo'n vraag in dit onderzoek is: Hoe zou het geven van de verantwoordelijkheid voor inburgering aan vluchtelingen leiden tot zelfredzaamheid en participatie? De antwoorden op deze vragen kunnen volgens Van der Knaap (2010) grote gevolgen hebben. Als wordt aangetoond dat beleid niet werkt en de veronderstellingen onhoudbaar zijn, dan moet het worden herzien. Hanteert men bijvoorbeeld nog wel de juiste doelstellingen? (p. 9). Vanuit het leer- en verantwoordingsperspectief is deze vraag volgens Van der Knaap (2006) met name interessant als veronderstellingen niet houdbaar blijken te zijn. Dan kan immers beredeneerd worden waarom dit niet het geval was. Bijvoorbeeld: Waarom leidde het geven van de verantwoordelijkheid voor inburgering aan vluchtelingen niet tot zelfredzaamheid en participatie? Op basis van de antwoorden op dit soort vragen worden niet enkel de uitvoering en de veronderstellingen betwijfeld, maar ook de doelstellingen van het beleid zelf (Van der Knaap, 2006, p. 79): Is het namelijk nog steeds wel een realistische doelstelling om vluchtelingen zelfredzaam en participatief te laten zijn?

De aanpak van deze ex post beleidsevaluatie gaat uit van de doelstellingen en instrumenten van het beleid alsmede het veronderstelde verband tussen beide; de beleidstheorie. Vragen die hiervoor in dit onderzoek worden gesteld zijn vragen naar oorzaak-gevolg en middel-doel relaties:

- Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd als oplossing van welk probleem?
- Welke maatregelen worden ingezet om welke doelstellingen te behalen?
- Dragen de maatregelen bij aan de oplossing van het probleem?

### **3.3 Reconstructie van de theorie en het beoordelen van de houdbaarheid**

Hoewel effecten van bepaald beleid gewoon zichtbaar kunnen zijn, ligt de beleidstheorie achter het gevoerde beleid meestal niet voor het oprapen. Om de resultaten van het beleid te kunnen

koppelen aan de de beleidstheorie, moeten allereerst de verschillende veronderstellingen aan het licht worden gebracht. Bijvoorbeeld: om met beleidsredenen te kunnen verklaren waarom er, 2 jaar na de wetswijziging, nog niet één tiende van de inburgeringsplichtigen (die binnen 3 jaar moeten inburgeren) heeft meegedaan aan een examen en waarom nog maar 61% daarvan is geslaagd, kan worden gekeken naar de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de wijziging. Kloppen deze wel?

Voor het achterhalen van de veronderstellingen moeten de verschillende verbanden worden achterhaald: welke problemen zag men en welke oorzaken werden hiervoor geformuleerd? Welke oorzaken werden gemanipuleerd (ofwel: welke maatregelen werden ingezet) om het gewenste gevolg (ofwel: doel) te bereiken? Deze verbanden samen zijn de beleidstheorie. Deze moet zo inzichtelijk mogelijk worden weergegeven om haar op haar houdbaarheid te kunnen beoordelen (Van Heffen, 2008, p. 215). Rossi, Lipsey en Freeman (2004) stellen overigens dat er maar weinig is geschreven over het beoordelen van die houdbaarheid van de verbanden. Dit komt volgens hen niet doordat het onbelangrijk of ongewoon is, maar omdat het vaak op een informele manier gebeurt. Wanneer een bepaalde maatregel namelijk direct gerelateerd kan worden aan een bepaald doel, wordt de houdbaarheid van de theorie vaak gewoon geaccepteerd op basis van het beperkte bewijs. Wanneer een bepaalde maatregel echter niet direct te linken valt aan een gesteld doel, moet de houdbaarheid beter onderzocht worden. De onderzoekers menen dat het vrijwel onmogelijk is om alle veronderstellingen en verwachtingen van een beleidsmaatregel te herleiden, maar dat er wel een aantal manieren zijn op basis waarvan kan worden beoordeeld of ze houdbaar zijn. Deze worden hieronder in het kort behandeld

### *3.3.1 Beoordelen in relatie tot sociale behoeften*

De houdbaarheid van de theorie wordt op deze manier gekoppeld aan de 'thorough understanding' van het maatschappelijke probleem en de doelgroep waarvoor het beleid wordt geschreven. Een beleidstheorie die niet op een doelmatige manier gelinkt kan worden aan het probleem en de context ervan, zal volgens Rossi, Lipsey en Freeman (2004) altijd resulteren in ineffectief beleid (p. 153). Om deze reden moet volgens hen de beleidstheorie altijd bekeken worden in relatie tot de behoeften van de doelgroep waarvoor het beleid wordt geschreven. Er is echter geen one-best-way op basis waarvan dit beoordeeld kan worden. Rossi, Lipsey en Freeman (2004) doen de suggestie om in ieder geval niet als individuele onderzoeker de conclusie te trekken, maar dit aan de hand van kennis van anderen te doen. Dit kunnen wetenschappers zijn, betrokken bij het beleid of juist betrokkenen bij de uitvoering van het beleid zoals belangenbehartigers. Bovendien kan de houdbaarheid op deze manier ook beoordeeld worden aan de hand van de beschikbare literatuur over behoeften van de doelgroep.

### *3.3.2 Beoordelen van logica en geloofwaardigheid*

Een van de meest essentiële manieren van beoordelen van de houdbaarheid, is volgens Rossi, Lipsey en Freeman (2004) simpelweg het kritisch bekijken van de logica en geloofwaardigheid van de verbanden. Ook dit kan weer gebeuren aan de hand van de informatie uit gesprekken met

betrokkenen uit bijvoorbeeld de praktijk en uit literatuur (p. 156). Hoewel Rossi, Lipsey en Freeman de suggestie doen om de ze manier van houdbaarheid-toetsen in de vorm van een panelgesprek vorm te geven, wordt in dit onderzoek gewoon gebruik gemaakt van de interviews. Zo worden vragen beantwoord als: wat zijn de doelen en zijn ze helder? Zijn de beleidsdoelen uitvoerbaar in de zin van: is het realistisch om aan te nemen dat de beleidsdoelen zullen volgen uit de beleidsmaatregelen? (ofwel: is het finale verband tussen middel en doel realistisch?) Is bovendien de aanname dat het beleid, in dit onderzoek: de beleidswijziging, bijdraagt aan het verbeteren van de omstandigheden van de doelgroep logisch? Zijn de toegewezen middelen ten slotte ook voldoende om de beleidsmaatregelen uit te voeren?

### *3.3.3 Beoordelen middels een vergelijking met onderzoek en praktijk*

Hoewel ieder beleid op een bepaalde manier op zichzelf staat, is er volgens Rossi, Lipsey en Freeman (2004) maar weinig beleid dat volledig is gebaseerd op unieke veronderstellingen (p. 159). Er zal altijd wel enige informatie beschikbaar zijn in de praktijk of vanuit de wetenschap of literatuur. Eén van de methoden om houdbaarheid van een beleidstheorie te beoordelen is dan ook om het te vergelijken met de beschikbare wetenschappelijke literatuur en ervaring uit de praktijk. Een veel voorkomende manier waarop dit wordt gedaan is om evaluaties van soortgelijke beleidsmaatregelen te bekijken, omdat het resultaat uit die evaluatie veel zal zeggen over de mate waarin het waarschijnlijk is dat de nieuwe beleidsmaatregel zal werken. Deze methode van het beoordelen van de houdbaarheid komt overigens ook terug in de vorige twee beschreven methoden, daarom wordt deze in dit onderzoek niet apart behandeld.

### *3.3.4 Beoordelen via voorafgaande observatie*

Hoewel een beleidstheorie op zichzelf niet waarneembaar, maar conceptueel is, houdt deze wel vele aannames in over hoe iets werkt in de praktijk. Volgens Rossi, Freeman en Lipsey (2004) kan een onderzoeker daarom de houdbaarheid beoordelen door middel van het zien van de uitwerking van het beleid. Het is in dit geval zowel letterlijk als figuurlijk een 'reality check' (p. 162). Een methode om letterlijk én figuurlijk te bezien of de bedachte maatregelen uitwerken in de praktijk zou zijn om bijvoorbeeld mee te lopen met een inburgeringsplichtige en zo te ervaren hoe het inburgeringsproces er voor hem/haar uit ziet en welke beleidsmaatregelen in dat proces op te merken zijn. Vanwege tijdsgebrek is deze observatie voor dit onderzoek echter niet mogelijk. Rossi, Freeman en Lipsey noemen echter ook dat interviews met praktijkbetrokkenen hiervoor geschikt zijn. Deze moeten dan worden bevraagd op hun ervaringen met de beleidsmaatregelen en de haalbaarheid ervan. Aangezien deze gehanteerde methode ook al terugkomt in de eerste twee methoden (3.3.1 en 3.3.2), wordt ook deze laatste niet apart behandeld.

## **3.4 Mogelijke uitkomsten van de ex post beleidsevaluatie**

Een goede beleidsevaluatie gaat volgens Van der Knaap (2006) niet enkel over de bereikte effecten en of de waardering ervan door belanghebbenden. Een goede beleidsevaluatie doet beide én zoekt tegelijkertijd naar verklaringen voor (gebrek aan) effectiviteit en waardering.

Hierdoor kan een evaluator vervolgens goede aanbevelingen doen (p. 85). Het is bovendien onmogelijk om alle uitzonderingen, alle tegengestelde verwachtingen en alle verschillende interpretaties in een beleidstheorie te vatten. Zelfs het meest omvangrijke evaluatieonderzoek zal er volgens Pawson (2002, zoals aangehaald door Van der Knaap), niet in slagen om al deze diversiteit te omvatten. Zo kan de discrepantie tussen 'the real thing and its representation' dus ook nooit volledig in kaart gebracht worden. Waar geldt dat beleidstheorieën nooit perfect zullen zijn, zal ook de beste evaluatieonderzoeker nooit helemaal tot finale, ware oordelen kunnen komen (Van der Knaap, 2006).

Toch kan er volgens Rossi, Lipsey en Freeman (2004) wel het één en ander geoordeeld worden. Zo zou, volgens hen, de implementatie en de impact van beleid niet geëvalueerd hoeven te worden als blijkt dat de beleidstheorie niet houdbaar is. Beleid dat gestoeld is op onhoudbare veronderstellingen, is volgens hen niet evalueerbaar, omdat nooit helemaal duidelijk zal zijn hoe X tot Y zou moeten leiden. Een beleidstheorie-gerichte evaluatie kan er volgens hen alsmede volgens Van der Knaap (2006) wel toe leiden dat beleidsmakers nog eens goed naar hun beleidsdoelen, beleidsmaatregelen en aannames moeten kijken. Zo zou één van de belangrijkste functies' van beleidsevaluatie namelijk het doorprikken zijn van beleidstheorieën die vooral voor de bühne bedoeld lijken te zijn (Van der Knaap, 2006). Veel beleid lijkt namelijk andere intenties te kennen dan die intenties die in de formele theorie naar voren komen. Dit kan volgens Van der Knaap liggen aan doelverschuiving (waarbij een beleidsinstrument verwordt tot doel) of aan het toepassen van doelredeneringen (de overheid wil iets, dus bedenkt er een doelstelling bij). Een kritische evaluatieonderzoeker moet in staat zijn om zulk soort rook-gordijngebruik van beleidstheorieën aan de orde te stellen (Van der Knaap, 2006, p. 87), zodat de in de praktijk merkbare (ongewenste) effecten gelinkt kunnen worden aan de veronderstellingen die ooit aan de maatregelen ten grondslag lagen.

### **3.5 Conclusie**

Beleid wordt geschreven op basis van allerlei aannames over hoe maatregelen uitwerken in de praktijk. Het is echter altijd de vraag of de veronderstellingen wel kloppen. Aan de hand van ex post beleidsevaluatie kan worden geanalyseerd en gewaardeerd of de beleidstheorie een bijdrage levert aan het oplossen van een probleem. Aangezien deze beleidstheorie niet voor het oprapen ligt, moet deze eerst worden gereconstrueerd door middel van het destilleren van de middel-doel relaties, ofwel: de veronderstellingen over de bijdrage van maatregel X aan beleidsdoel Y. Vervolgens worden deze veronderstellingen op hun houdbaarheid getoetst, waarbij in dit onderzoek de eerste twee beschreven beoordelingsmethoden van Rossi, Freeman en Lipsey (2004) worden gehanteerd, namelijk het beoordelen van de houdbaarheid in relatie tot de sociale behoefte en op logica en geloofwaardigheid. Op basis hiervan kan uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord worden.



## Hoofdstuk 4. Methoden

In het vorige hoofdstuk is de achtergrond van het reconstrueren van een beleidstheorie en het toetsen van de houdbaarheid ervan beschreven. In dit hoofdstuk staan de overige gebruikte (sub)methoden van dit onderzoek centraal, waarbij de hierboven besproken methoden voor het reconstrueren van een beleidstheorie en toetsen van de houdbaarheid als ‘overkoepelende methoden’ worden beschouwd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de dataverzameling, de data-analyse en de waarborging van de betrouwbaarheid en validiteit.

### 4.1 Dataverzameling voor de reconstructie van de beleidstheorie

Voor de reconstructie van de beleidstheorie is het essentieel om veronderstellingen te achterhalen die ten grondslag liggen aan de wijziging van de Wi 2013. Het gaat om veronderstellingen over het probleem, over de beoogde doelen en de daarvoor benodigde maatregelen. Bovendien gaat het ook om de verwachtingen van het inzetten van die beleidsmaatregelen en de effecten die ze zullen hebben. In onderstaande paragrafen wordt uitgelegd hoe deze verschillende verbanden worden achterhaald door middel van de toepassing van triangulatie: het interviewen van beleids- en praktijkbetrokkenen, het analyseren van parlementaire stukken alsmede het bestuderen van wetenschappelijke literatuur.

#### 4.1.1 Interviews

Om achter de veronderstellingen van de beleidstheorie te komen, is het belangrijk om informatie van praktijkbetrokkenen te krijgen. De beste manier om dit te doen, is het bevragen van betrokkenen middels diepgaande interviews (Jones, 1985, geciteerd in Punch, 2014, p. 143). Het doel van zo'n kwalitatief onderzoeks-interview is altijd om het onderwerp van onderzoek te bezien vanuit het perspectief van de geïnterviewde en te begrijpen hoe en waarom deze persoon dit perspectief hanteert (King, 2004). In dit onderzoek is gekozen voor de semi-gestructureerde interview aanpak (Silverman, 2011). Voor de structuur is gewerkt met een ‘interview guide’ bestaande uit een lijst topics die in ieder geval besproken moeten worden met de respondenten. Volgens Boeije (2015) kunnen topic-lijsten allerlei vormen aannemen. Het gaat er echter om dat de lijst voor de onderzoeker een werkbaar instrument is tijdens het interview (p. 59). Zie voor de in dit onderzoek gebruikte topiclijst bijlage 2. Voor het samenstellen van de topic-lijst zijn vier bronnen gebruikt: de onderzoeksliteratuur, de bestudeerde parlementaire stukken, de kennis en ervaring van de onderzoeker en gesprekken met andere ervarenen (King, 2004, p. 15). De interview-vragen worden behalve op de topiclijst ook gebaseerd op basis van informatie uit eerdere interviews. Dit wordt gezien als een goede manier om de betrouwbaarheid van eerdere bevindingen te toetsen bij andere respondenten (Boeije, 2005).

#### 4.1.2 Respondenten

De respondenten (N = 11) zijn gekozen op basis van de sneeuwbalmethode en betroffen wetenschappers, beleids- en praktijkbetrokkenen die vanuit verschillende perspectieven

(Rossi, Lipsey &, Freeman, 2004) betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid en de inburgeringsprogramma's. Met de sneeuwbalmethode worden respondenten gevraagd of zij personen kenden met bepaalde expertise (Boeije, 2005, p. 53). Deze methode bleek voor dit onderzoek erg bruikbaar, aangezien het in eerste instantie lastig leek om respondenten te vinden die zowel met de periode voor als met de periode na de wetswijziging te maken hadden met het inburgeringsbeleid. Naast de sneeuwbal-methode van selectie zijn via internet gericht gegevens verzameld van mogelijke respondenten. Deze personen zijn zonder verdere tussenkomst van of verwijzing door een contactpersoon, benaderd. De overige respondenten zijn per mail benaderd en in sommige gevallen is door een universitair docent van de USBO het eerste contact gelegd. De respondenten die positief reageerden, kregen voorafgaand aan de interviews een mail over het doel van het onderzoek waarin hen bovendien werd gevraagd of zij bezwaar hadden tegen het opnemen van de interviews. In geen van de gevallen was er bezwaar waardoor de interviews, op twee na, volledig getranscribeerd zijn en voor akkoord zijn teruggestuurd. De twee niet-volledig getranscribeerde interviews betreffen gesprekken vlak voor het einde van het onderzoek, waardoor ze, in verband met de tijd, slechts op relevante fragmenten is getranscribeerd. Overigens is van bijna alle respondenten een akkoord gekregen. Eén respondent had geen behoefte aan het checken van het transcript. Overigens hebben alle respondenten toestemming gegeven om met naam en toenaam in dit onderzoek genoemd te worden. Vanwege de leesbaarheid en relevantie worden zij in de tekst bij hun functie genoemd, maar in de respondenten-tabel in bijlage 1 staan zij met naam genoemd.

#### *4.1.3 Analyse van interviews*

*“De functie van de analyse is om orde aan te brengen in de ongestructureerde kwalitatieve gegevens”* (Boeije, 2005, p. 60). Om dit zo gemakkelijk mogelijk te maken, is gebruik gemaakt van een ordeningssysteem voor data, namelijk de codeboom. Aangezien enkel op verbanden is gecodeerd, is gewerkt met verschillende kleuren markeerstiften. Geel voor oorzaak-gevolg relaties, roze voor middel-doel relaties en blauw voor eventuele normatieve relaties. De kleur paars werd overigens gebruikt voor informatie over de houdbaarheid. De genoemde relaties zijn vervolgens uitgeschreven (zie voor een voorbeeld hiervan bijlage 3) en samengevat in onderwerp-tabellen (zie voor een voorbeeld hiervan bijlage 4). De respondenten worden bovendien vaak letterlijk geciteerd onder de hoofdstukken over 'beleidsproblemen', 'beleidsdoelen' en 'beleidsmaatregelen'.

#### *4.1.4 Documentanalyse: parlementaire stukken en wetenschappelijke literatuur*

De geanalyseerde documenten betroffen met name Kamerstukken en Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer vanaf 2011 t/m 2015. Ook zijn brieven van de minister en vraag- en antwoorden van Kamerleden geanalyseerd. Hierbij is steeds gelet op de aanwezigheid van uitspraken die oorzaak-gevolg, middel-doel en normatieve relaties bevatten zoals die zijn uitgelegd in hoofdstuk 3. De wijze waarop deze documenten geanalyseerd werden, is als volgt: allereerst is gecodeerd aan de hand van vier kleuren markeerstiften: roze voor middel-doel, geel voor oorzaak-gevolg, blauw voor normatieve relaties en paars voor informatie over de

houdbaarheid. Vervolgens zijn deze verbanden uitgeschreven en omgezet in de veronderstellingen zoals deze uiteindelijk te zien zijn in hoofdstuk 5.

Wat betreft de analyse van wetenschappelijke literatuur is zoveel mogelijk gezocht naar informatie die aansluit bij de onderzoeksbehoefte wat heeft geresulteerd in verschillende rapporten over integratie van vluchtelingen in Nederland maar ook in literatuur over bijvoorbeeld de implicaties van een asielprocedure op integratie.

## 4.2 Kwaliteit van onderzoek

Bij kwalitatief onderzoek is “*de betrokkenheid van de onderzoeker noodzakelijk om te kunnen nagaan wat de bezigheden en beweegredenen zijn van de geanalyseerde personen*” (Boeije, 2005, p. 147). Het is dan ook aan de onderzoeker om uit alle vergaarde data het meest relevante deel te selecteren en de lezer moet erop kunnen vertrouwen dat dit zorgvuldig is gebeurd. Volgens Boeije dient de onderzoeker daarom betrokken te zijn, maar ook de benodigde distantie te behouden tot om op die manier objectief te kunnen blijven. Uiteindelijk zal bij het beoordelen van het onderzoek namelijk gekeken worden naar de betrouwbaarheid en validiteit van het stuk. Validiteit gaat over of de onderzoeker heeft gemeten wat hij wilde meten. De betrouwbaarheid van een onderzoek gaat over de repliceerbaarheid (p. 145).

### 4.2.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is zo goed mogelijk bevorderd door structuur aan te brengen in de gebruikte methoden voor datavergaring (Boeije, 2005). Voor dit onderzoek zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen die voor enige standaardisatie zorgen, maar tegelijkertijd ook niet exact herhaalbaar zijn wat ten koste kan gaan van de repliceerbaarheid van het onderzoek. Dit komt doordat de interviews per respondent net weer anders kunnen verlopen door de nieuwe kennis en expertise waarop wordt doorgevraagd. Boeije benadrukt echter ook dat de semi-gestructureerde vorm van interviewen uitnodigen tot een open gesprek waarin de respondent wordt uitgenodigd om te vertellen wat hij/zij wil. Op deze manier wordt vermeden dat sociaal-wenselijke antwoorden worden gegeven en het zorgt ervoor dat antwoorden zo betrouwbaar mogelijk zijn.

Door te werken met een variatie aan respondenten en bronnen is de kans vergroot op een zo volledig mogelijk beeld van het vraagstuk. De respondenten betroffen wetenschappers, beleidsmedewerkers, belangenbehartigers én medewerkers van uitvoerende organisaties op het terrein van het onderzoeksonderwerp; inburgering (Rossi, Lipsey &, Freeman, 2004, p. 153). Ook de sneeuwbalmethode draagt bij aan de betrouwbaarheid door het kunnen checken van eerder opgedane bevindingen en het versterken van eerder opgedane kennis door de bevestiging van andere respondenten. Bovendien zijn de interviews opgenomen, getranscribeerd en ter autorisatie aangeboden.

#### 4.2.2 Validiteit

Er zijn twee soorten validiteit, namelijk interne en externe. Bij de interne variant gaat het om de vraag of de onderzoeker meet wat hij wil meten en bij de externe variant gaat het erom of de conclusie te generaliseren valt (Silverman, 2011). De interne validiteit van dit onderzoek is onder andere gewaarborgd doordat de opzet -waaronder het theoretisch kader en de topic-lijst- zijn voorgelegd aan de onderzoeksbegeleider en een tutor-groep. Zij leverden een extra kritische blik op de stand van zaken en de nog te bewandelen weg.

De validiteit is ook gewaarborgd door het analyseren van een groot aantal documenten waaruit steeds dezelfde verbanden werden gedestilleerd. Bovendien is een diverse groep respondenten op vergelijkbare wijze geïnterviewd en kwamen zij vrijwel allemaal tot dezelfde soort conclusies.

Een laatste reden waarom de validiteit van dit onderzoek zo goed mogelijk gewaarborgd is, is het feit dat er is gewerkt met informatieterugkoppeling naar de respondenten. Volgens Boeije (2005) werkt dit terugkoppelen validerend, aangezien respondenten de kans krijgen om de door hun gegeven informatie te controleren en eventueel aan te passen. Het is volgens hem dan ook een toets op de betrouwbaarheid van de waarneming (p. 153).

## Hoofdstuk 5. Het reconstrueren van de beleidstheorie achter de Wi 2013

Al het beleid, en zo ook het beleid zoals vastgelegd in de Wet inburgering 2013 (Wi 2013), wordt gebaseerd op veronderstellingen over werkzaamheid van de getroffen beleidsmaatregelen. In dit hoofdstuk worden die veronderstellingen gereconstrueerd. Vragen die hierbij onder andere aan de orde komen zijn: wat was de reden voor het wijzigen van het beleid, welke doelen heeft men hierbij voor ogen gehad en welke aannames liggen hieraan ten grondslag?

Aangezien de beleidsontwikkeling niet los gezien kan worden van haar context, volgt hieronder eerst kort een recapitulatie van de voorgeschiedenis van de Wi 2013 (5.1). Vervolgens worden achtereenvolgens het totstandkomingsproces (5.2), de aanleiding (5.3), de beleidsdoelen (5.4) en de beleidsmaatregelen met bijbehorende veronderstellingen (5.5) uitgewerkt. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie (5.6).

### 5.1 Voorgeschiedenis Wi 2013

Per 1 januari 2013 trad de nieuwe Wet Inburgering (Wi 2013) in werking als opvolger van de Wi 2007. Aanleiding voor de Wi 2007 was de 'vrijblijvende' inspanningsverplichting in combinatie met een onduidelijke toetsing ten tijde van de Win (i.e. Wet inburgering nieuwkomers 1998). Deze werden als oorzaak gezien voor te weinig en onduidelijk rendement (R8 - coördinerend beleidsmedewerker MinSZW). Minister Verdonk (Balkenende III; 2006-2007) voerde daarop strikter beleid in en vanaf 1 januari 2007 lag de focus qua inburgering voor het eerst in de geschiedenis van deze wetgeving op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Dit betekende een resultaatsverplichting voor het halen van het inburgeringsexamen. Echter, al in het najaar van 2007 stagneerde de uitvoering van de Wi 2007 (Klaver en Odé, 2009). Dit kan worden verklaard door het gebrek aan voorbereidingstijd vanwege de snelle invoering van de wet, te late aanbesteding van taalcursussen door gemeenten, en omdat inburgeraars niet aan hun cursus begonnen waardoor er een inburgeringsachterstand ontstond (R2 - beleidsmedewerker VluchtelingWerk Nederland).

Per 1 november 2007 werd, onder Balkenende IV (2007-2010), het Deltaplan Inburgering gelanceerd om de inburgeringsachterstand in te halen. Met dit deltaplan kregen gemeenten een hoofdrol waarbij zij werden ondersteund door het Rijk. Het Rijk maakte mogelijk dat de gemeenten alle inburgeringsplichtigen een taalbod konden doen waardoor het de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar naar de achtergrond verdween (R8 - coördinerend beleidsmedewerker minSZW). Met het deltaplan was er meer ruimte voor maatwerk en ontstonden er vele duale trajecten waarin het leren van de Nederlandse taal werd gekoppeld aan bijvoorbeeld het participeren in de samenleving. De resultaten van het inburgeringsbeleid verbeterden daardoor snel (Dagevos & Gijsberts, 2012) en dat was dan ook het doel. Ondanks dat het Deltaplan oorspronkelijk gericht was op de kwaliteit van inburgering, ging het al heel snel om de productie en het behalen van de kabinetsdoelstellingen waarin stond dat de achterstand van een x aantal inburgeraars moest worden ingehaald (R8 - coördinerend beleidsmedewerker minSZW). Zie voor een schematisch overzicht van de verschillende oorzaak-gevolg verbanden en middel-doel relaties tabel 1.

Tabel 1

Tijdspad	Beleidsproblemen		Bronnen
Voor 2007	Onduidelijk en te weinig rendement, zowel op aantal als op kwaliteit		R2, R8
	Oorzaak	Vrijblijvende inspanningsverplichting voor inburgering, onduidelijke toetsing	
	Middel	Invoeren resultaatsverplichting en marktwerking inburgeringscursussen (i.e. Wi 2007)	
	Doel	Hoger rendement en meer integratie	
Oktober 2007	Stagnatie invoering Wi 2007: géén hoger rendement en niet meer integratie		E8, Klaver en Odé (2009), Memorie van Toelichting
	Oorzaak	Weinig tijd tussen publicatie wet en invoering wet, late gemeentelijke aanbesteding en weinig mensen melden zich aan voor cursus = inburgeringsachterstanden!	
	Middel	Deltaplan Inburgering met hoofdrol voor gemeente en kleine rol voor eigen verantwoordelijkheid	
	Doel	Inhaalslag inburgeringsachterstanden	

## 5.2 Totstandkomingsproces Wi 2013

Sinds het ontstaan van het inburgeringsbeleid is het doel om de integratie van nieuwkomers in Nederland succesvol verloopt opdat deze personen zo snel mogelijk mee kunnen doen in de Nederlandse samenleving, dit laatste staat ook in de Wi 2013 weer centraal. Het is hiermee één van de instrumenten ten dienste van het integratiebeleid (KST II 2011/12, 33086, nr. 3). Op 14 november 2011 presenteerde toenmalig minister Donner onder Rutte I, met het regeermotto 'vrijheid en verantwoordelijkheid, het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige*. De eerste woorden van de memorie van toelichting laten volgens het Dagevos en Gijsberts (2012) aan duidelijkheid niets te wensen over:

*“Dit wetsvoorstel beoogt de eigen verantwoordelijkheid van vreemdelingen voor de inburgering te versterken. De inburgeringsplichtige dient zelf het initiatief te nemen om ten minste de taalvaardigheden en kennis te verwerven die nodig zijn voor deelname aan de samenleving en dient zelf de kosten hiervan te dragen”* (Donner, 2011 in: Dagevos & Gijsberts, 2012, p. 216).

Door deze verplichting tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid wordt volgens het kabinet recht gedaan aan de eigen kracht van vreemdelingen en kunnen daarom de gemeentelijke taken omtrent inburgering vervallen (KST II 2011/12, 33086, nr. 3). Dit betekent dat vluchtelingen niet langer begeleid worden en zichzelf verantwoordelijk worden voor het inkopen van hun inburgeringscursus. Met deze wetwijziging grijpt het kabinet terug op de Wi 2007: *“met de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt verder teruggegrepen op de Wet*

*Inburgering zoals deze oorspronkelijk bedoeld was*" (p. 2). Concreet gaat het om de volgende wijzigingen in het inburgeringsstelsel:

1. De verantwoordelijkheid voor inburgering ligt bij de inburgeringsplichtige. Hierdoor vervalt de plicht van gemeenten om voor inburgeringsvoorzieningen te zorgen;
2. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige wordt, waar nodig, ondersteund door een sociaal leenstelsel waarmee de kosten van de voorbereiding en het examen kunnen worden gefinancierd. De lening moet, behoudens uitzonderingen, in geheel worden terugbetaald;
3. De doelgroep wordt beperkt tot enkel nog geestelijke bedienaren, gezinsherenigers en asielmigranten. Een groot aantal vreemdelingen dat inburgeringsplichtig was onder de vorige Wet inburgering zal bij de inwerkingtreding van het nieuwe wetsvoorstel het vereiste taal- en kennisniveau verworven hebben of hiermee bezig zijn. Voor deze laatste groep overgangsrecht van toepassing;
4. De vormgeving van het inburgeringsexamen wordt gewijzigd. Dit om het examen toegankelijker te maken voor mensen hiervoor minder begeleiding krijgen en om de kosten beheersbaar te houden. Met dit wetsvoorstel worden het praktijkexamen evenals de verschillende profielen met verschillende eindtermen vervangen door één centraal examen dat voor iedereen dezelfde eindtermen heeft.
5. De mogelijkheid voor gemeenten om vrijwillige inburgeraars op grond van de Wet inburgering een inburgeringsvoorziening aan te bieden vervalt. Vrijwillige inburgeraars kunnen net als iedere andere burger via het reguliere onderwijs (Web) de noodzakelijke (taal)vaardigheid en kennis verwerven om volledig deel te kunnen nemen aan de samenleving;

De Raad van State (RvS) was kritisch over een aantal punten van het wetsvoorstel (KST II 2011/12, 33086, nr. 4). Zo zou het wetsvoorstel onvoldoende recht doen aan de verantwoordelijkheid van de overheid bij de behartiging van het maatschappelijk belang dat met de inburgering is gediend. Bovendien zou de zoveelste wetswijziging van één en dezelfde wet kunnen leiden tot knelpunten in de overgang van de verschillende wetten. Ook zou het mogelijk intrekken van de verblijfsvergunning bij onvoldoende inburgering mogelijk indruisen tegen het proportionaliteitsbeginsel én in strijd zijn met onder meer het recht op gezinsleven.

De parlementaire behandelingen van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer vonden plaats op 10 en 11 april 2012<sup>2</sup>, de stemmingen op 26 april 2012<sup>3</sup>. Er is gestemd over zes moties<sup>4</sup>, waarvan er drie (genummerd als 35, 37 en 48) zijn aangenomen. Motie 35 verzoekt de regering de Kamer jaarlijks inzicht te geven in de prijsontwikkeling, de kwaliteit en de slagingspercentages van beschikbare inburgeringscursussen. Bovendien verzoekt deze motie de regering zich in te spannen voor een kwalitatief goed aanbod van inburgeringscursussen tegen een redelijke prijs. Motie 37 verzoekt de regering heldere criteria op te stellen waaraan getoetst kan worden of en

---

<sup>2</sup> Handelingen II 2011/12, 74, item 27 en Handelingen II 2011/12, 74, item 9

<sup>3</sup> Handelingen II 2011/12, 33086, 82, item 15

<sup>4</sup> Zie bijlage 5 voor de kamerstuk-nummers van de moties en amendementen

wanneer er sprake is van verwijtbaar gedrag c.q. het blijvend niet in staat zijn te voldoen aan de inburgeringsplicht. Ten slotte verzoekt Motie 48 de regering om de effectiviteit van de gewijzigde Wet inburgering te monitoren en daarbij de participatie-effecten te betrekken aan de hand van een volgsysteem.

Er is ook gestemd over 16 amendementen waarvan er één is aangenomen. Deze bindende wijziging van het wetsvoorstel (genummerd als 41) biedt een grondslag om nader te bepalen groepen vreemdelingen die niet inburgeringsplichtig zijn, maar die vrijwillig deelnemen aan een inburgeringscursus dan wel het inburgeringsexamen willen afleggen, in aanmerking te laten komen voor een sociale lening. Dit aangenomen amendement leidde tot opname van een wetsartikel waarin is vastgelegd dat er regels opgesteld worden omtrent het verstrekken van een lening aan anderen dan inburgeringsplichtigen. De daaropvolgende stemming over het wetsvoorstel laat zien dat de Tweede Kamerfracties zeer verdeeld zijn, blijkens het feit dat de wet is aangenomen met slechts één stem in de meerderheid. De tegenstanders probeerden nog, onder initiatief van Kamerlid Dibi, om de invoering van de wet te voorkomen door een poging het wetsvoorstel controversieel te verklaren. Op 19 juni 2012 werd het voorstel tot controversieel-echter verworpen waardoor de gewijzigde Wi 2013 per 1 januari 2013 in werking trad.

### **5.3 Aanleiding Wi 2013: het beleidsprobleem**

Hoewel er in de memorie van toelichting op de Wi 2013 geen uitgebreide uitleg staat van de beleidsproblemen waarvoor de wet een oplossing moest bieden, valt er één concrete aanleiding te achterhalen voor de wetswijziging. Deze betreft het willen voortzetten van het inburgeringsbeleid zoals met de Wi 2007 beoogd werd, namelijk het om het versterken van de zelfredzaamheid van de inburgeraars. Ondanks deze doelstelling, werd sinds het Deltaplan van november 2007 nauwelijks nog een beroep gedaan op die zelfredzaamheid. Met dit Deltaplan werden inburgeraars juist afhankelijker en passief doordat de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de inburgeringstaken op zich moesten nemen om zo de inburgeringsachterstand in te halen. Dat niet deelnemen aan de samenleving wordt gezien als een probleem; het is immers niet de bedoeling dat mensen profiteren van de Nederlandse gastvrijheid zonder zelf een bijdrage te leveren (KST II 2011/12, 33086, nr. 3, p. 6). Bovendien paste dit beeld ook niet bij de trend van een terugtrekkende overheid die steeds meer verantwoordelijkheden bij de burger neerlegt (Schillemans, 2014). Termen als de 'doe-democratie' en 'participatie-samenleving' worden vaker gebruikt en zijn ook terug te zien in de toelichting die gegeven wordt op het voorstel tot wetswijziging.

### **5.4 De beleidsdoelen Wi 2013**

'Meedoen' wordt in de memorie van toelichting (KST II 2011/12, 33086, nr. 3) beschouwd als dé norm en zo wordt er van iedere burger verwacht dat hij zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden (pp. 1-2). Dit zijn de burgerschapseisen die aan alle burgers in Nederland worden gesteld en waarvan 'inburgering' van nieuwkomers als uitvloeisel wordt gezien. Die inburgering - leren van de taal en kennis over



de Nederlandse samenleving - wordt beschouwd als eerste stap in het integratieproces naar een zelfstandig bestaan. Bovendien wordt het zèlf organiseren van die inburgering genoemd als voorwaarde voor een snel zelfstandige en actieve deelname aan de samenleving (KST II 2011/12, 33086, nr. 3, p. 2). De afhankelijkheid van de inburgeraars zoals ontstaan onder het Deltaplan strookte niet met de burgerschapseisen. Met de Wi 2013 wilde de overheid af van de afhankelijke inburgeraar en juist zelfredzaamheid, participatie en actief burgerschap bewerkstelligen. Bovendien wilde zij voorkomen dat er nieuwe inburgeringsachterstanden zouden ontstaan. In de volgende paragrafen worden deze beleidsdoelen toegelicht.

#### *5.4.1 Zelfredzaamheid, participatie en actief burgerschap*

*“In zekere zin lijkt deze wet natuurlijk heel erg op de oude Wet inburgering. Het hoofddoel is denk ik dat mensen succesvol integreren”*, aldus de directeur van het NVA (R3, p. 7) en hiervan is weer het doel dat mensen zelfredzaam worden, op dat zij zo snel mogelijk zelfstandig in de samenleving kunnen leven (R9- bovenregionaal projectmedewerker VluchtelingenWerkMidden-Nederland en R10 - voormalig beleidsadviseur Bureau Inburgering). In de Memorie van Toelichting staat ook dat de eigen verantwoordelijkheid moet bijdragen aan de zelfredzaamheid van de nieuwkomer en aan het kunnen deelnemen aan de samenleving (KST II 2011/12, 33086, nr. 3). *“Het is allemaal gericht op de voorbereiding van de participatie in de Nederlandse samenleving”* (R7- Afdelingshoofd directie Integratie en Samenleving, p. 7). De eigen verantwoordelijkheid is volgens hem één van de randvoorwaarden om ervoor te zorgen dat mensen, die hier nieuw komen, zo goed mogelijk mee kunnen doen. Alle maatregelen die worden genomen, zijn om de nieuwkomers *“zo goed mogelijk voor te bereiden op een plekje in de Nederlandse samenleving en dat ze vanaf daar volwaardig mee kunnen doen”* (p. 8). Volgens de bovenregionaal projectmedewerker van VluchtelingenWerk (R9) gaat het hier ook allemaal om: dat mensen zo snel mogelijk meedoen in de samenleving en dus ook zo snel mogelijk aan het werk gaan. Dit laatste is volgens haar met name gunstig voor de gemeenten, aangezien het uitkeringen scheelt.

Behalve het bevorderen van de participatie onder de nieuwkomers, is de wetswijziging ook een middel om actief burgerschap onder huidige burgers te bewerkstelligen. De minister en de Kamer noemen de grote groep vrijwilligers in Nederland regelmatig in relatie tot het mogelijk maken van een succesvolle integratie van nieuwkomers. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat vrijwilligers een deel van de taken op zich zullen nemen die vervallen bij de gemeenten. Volgens voormalig consulent inburgering bij de gemeente Zwolle (R4) en regionaal projectmedewerker bij vluchtelingenWerk Oost-Nederland (R6) is dit gerelateerd aan de tendens van ‘eigen kracht’ en ‘zelfsturing’ die de afgelopen jaren is vertaald in verschillende verzelfstandigende wetten zoals ook de WMO.

#### *5.4.2 Voorkomen nieuwe inburgeringsachterstanden*

Nadat de inburgeringsachterstanden per 2013 zouden zijn ingehaald, moest ook voorkomen worden dat deze in de toekomst nogmaals zouden ontstaan. Aangezien inburgeraars met de Wi

2013 zelf verantwoordelijk zijn gesteld voor hun inburgering, moest ervoor worden gezorgd dat men die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk nam. Wanneer dit niet geval is, vindt het kabinet het gerechtvaardigd om een bestuurlijke boete van maximaal €1.250,- te vorderen. Nieuwkomers krijgen immers drie jaar de tijd *“en dan denk je toch dat het binnen 3 jaar wel zou moeten kunnen”* (R7 - hoofd directie Integratie en Samenleving MinSZW, p. 11). Als iemand dat, om welke reden dan ook, toch niet haalt, zou het kunnen betekenen dat iemand zijn verantwoordelijkheid niet neemt. Dit alles met het oog op het voorkomen van nieuwe inburgeringsachterstanden bij mensen die zich permanent in Nederland willen vestigen. Immers:

*“Dan heb je zoveel garanties gesteld qua tijdsduur en financiering dat als het iemand toch niet lukt, het misschien ook niet redelijk is om te accepteren. Dan hebben we een stok achter de deur en kom je in de boete-sfeer”* (R8- coördinerend beleidsmedewerker MinSZW, p. 12).

Het afdelingshoofd van de directie Integratie en Samenleving (R7) voegt daaraan toe dat het voorstelbaar is, ondanks dat hij geen vluchteling is, dat als je hier in Nederland komt en helder is dat je hier zult blijven, dat je dan ‘as soon as possible’ een plekje wilt veroveren om mee te kunnen doen in de samenleving. Volgens emeritus hoogleraar Migratie en Integratiestudies Entzinger (R1) kan het sanctioneren echter ook worden gezien als een soort selectie-instrument: ‘jij voldoet wel aan onze voorwaarden om burger te worden en jij niet’ (p. 3).

## 5.5 De beleidsmaatregelen van Wi 2013

Bij de hierboven beschreven doelen, horen ook middelen ofwel maatregelen. In tabel twee worden de beleidsmaatregelen van voor en na de Wi 2013 schematisch weergegeven. In dit deel-hoofdstuk worden deze nader uitgewerkt en worden de veronderstellingen gedestilleerd die ten grondslag liggen aan de wetswijziging.

Tabel 2: Beleidsmaatregelen voor/na

Beleid	Na 2013	Voor 2013
1	Doelgroep: nieuwkomers (asielmigranten en reguliere migranten)	Doelgroep: oudkomers én nieuwkomers
2	Inburgeren op eigen kosten	Overheid betaalt het aanbod
3	Sociaal leenstelsel	Leningen en vergoedingen
4	Sancties: boete of intrekken van de verblijfsvergunning	Sancties: boete en geen permanente verblijfsvergunning
5	Inburgeringstermijn: 3 jaar + 2 jaar voor analfabeten	Inburgeringstermijn 3,5 jaar + 2,5 jaar voor analfabeten
6	Inburgeringsexamen: centraal examen met onderdelen ‘kennis van de Nederlandse samenleving’, ‘toets gesproken Nederlands’, ‘lezen’, ‘luisteren’ en ‘schrijven’.	Inburgeringsexamen: decentraal praktijkexamen én centrale onderdelen ‘toets gesproken Nederlands’, ‘kennis van de Nederlandse samenleving’, ‘elektronisch praktijk examen’
7	Uitvoering door DUO en markt	Uitvoering door overheid

### 5.5.1 Maatregelen eigen verantwoordelijkheid voor inburgering (2, 3, 4)

Voor 2007 - en ook in de periode tot aan 2013 - was er sprake van een wederzijdse verantwoordelijkheid van nieuwkomer en de overheid voor integratie. Sinds de wet van 2007 en 2013 ligt die eigen verantwoordelijkheid voor het inburgeren bij de individuele nieuwkomer om de eerdergenoemde doelstelling van zelfredzaamheid te behalen (Integratienota 2011). In de praktijk houdt dit in dat vluchtelingen zelf hun inburgeringscursus moeten uitzoeken -welk niveau, welke intensiteit, welke voorwaarden- en de kosten hiervan zelf moeten dragen.

#### Veronderstelling 1

Vluchtelingen zijn in staat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

#### Veronderstelling 2

Verplichte eigen verantwoordelijkheid leidt tot zelfredzaamheid

De overheid faciliteert de eigen verantwoordelijkheid in de vorm van een sociaal leenstelsel. Voor vluchtelingen met een asielstatus<sup>5</sup> kan die lening (max. €10.000) worden omgezet in een gift indien binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht is voldaan. Wanneer dit niet lukt, moet de vluchteling de lening terugbetalen. Dit laatste is overigens pas na de Wi 2013 doorgevoerd, want ten tijde van het wetsvoorstel moesten alle vluchtelingen hun lening naar draagkracht terugbetalen. Er gelden echter sancties voor wanneer vluchtelingen na drie jaar niet hebben voldaan hebben aan het inburgeringsvereiste. Zij kunnen hoge boetes krijgen, mogen in sommige gevallen geen permanente verblijfsvergunning aanvragen én maken geen kans op naturalisatie als zij niet voldoen aan het inburgeringsvereiste (Integratiebarometer, 2014). Er is een lobby geweest over positieve stimulans in de vorm van een beloning bij het op tijd inburgeren, maar volgens het kabinet strookte dit niet met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid. *“Bovendien biedt het mogen behouden van de reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en het kunnen verkrijgen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een zelfstandige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf voldoende stimulans om aan het inburgeringsvereiste te voldoen”* (KST II 2011/12, 33086, nr. 3, p. 10).

#### Veronderstelling 3

Het sociaal leenstelsel biedt vluchtelingen voldoende mogelijkheid om binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen.

#### Veronderstelling 4

Dreiging met sancties alsmede het zicht op een (zelfstandige) verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd stimuleren vluchtelingen om binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen.

---

<sup>5</sup> Vluchtelingen die als gezinsvormer naar NL komen, krijgen een reguliere vergunning en daarbij wordt de lagere lening niet omgezet in een gift.

### 5.5.2 Maatregelen doelgroep nieuwkomers (1)

Het voeren van generiek beleid alsmede het verkorten van de inburgeringsperiode zijn andere maatregelen die zijn ingezet om de zelfredzaamheid en participatie van nieuwkomers zo snel mogelijk te bewerkstelligen. Integratie wordt niet langer door doelgroepenbeleid gekenmerkt, maar door algemene maatregelen, ook wel 'mainstreaming' genoemd. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van die algemene maatregelen. Zij moeten sinds 2013 met aanzienlijk minder middelen, meer doelgroepen bedienen. Er is echter ook een belangrijke doelgroep weggevallen, omdat de oudkomers niet langer onder het inburgeringsbeleid vallen.

Op de vraag hoe nu vastgesteld wordt dat vluchtelingen in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, antwoordde coördinerend beleidsmedewerker van MinSZW (R8) dat je van mensen kan verwachten dat ze gaan meedraaien in de samenleving waarin ze verblijven. Of ze daar nu bewust zelf voor gekozen hebben of niet verschilt per individu, maar ook voor mensen waarvan het een minder bewuste keuze was, mag je wat verwachten. Immers, *"je wilt de mensen niet discrimineren - iedereen moet op een gegeven moment aan de eisen kunnen voldoen" [...] het is onredelijk om te zeggen: 'die ene trek ik wat meer voor dan anderen'. Iedereen moet zich daar aan houden en degene die er iets meer moeite mee heeft, mag daarbij wat meer geholpen worden, maar uiteindelijk... Uiteindelijk zijn die inburgeringseisen voor iedereen hetzelfde"* (p. 11). Of zoals zijn collega, afdelingshoofd van de Directie Integratie en Samenleving (R7), het uitlegt:

*"Welk geval is dan erger dan een andere? Dat kun je bijna niet bepalen. Net zo min als dat je alles in dit landje kunt dichtregelen, kun je ook niet overal uitzonderingen voor gaan lopen bedenken. [...] Iedereen is verantwoordelijk en er worden wat hulpconstructies bij aangeboden, maar that's it"* (p. 13).

#### Veronderstelling 5

**Vluchtelingen kunnen, ondanks hun verschillende motief en achtergrond, onder bijna dezelfde voorwaarden inburgeren als reguliere migranten en daarom is het doelgroepenbeleid niet langer nodig.**

Eén van die hulpconstructies waar in de vorige paragraaf op gedoeld wordt, is de voor-inburgering op de asielzoekerscentra. Deze biedt volgens de minister namelijk een *"reële mogelijkheid"* om de taalachterstand ten opzichte van reguliere migranten in te halen. Met de voor-inburgering kunnen vluchtelingen taalniveau A- (lees: A min) behalen en bovendien al enige kennis over de Nederlandse samenleving opdoen. Hierdoor zouden zij voldoende voorbereid zijn op hun uitplaatsing naar een gemeente.

#### Veronderstelling 6

**Voor-inburgering biedt vluchtelingen een reële kans om hun taalachterstand ten opzichte van andere inburgeraars in te halen**

### 5.5.3 Maatregelen vormgeving en uitvoering inburgeringsexamen en termijn (5, 6, 7)

De vormgeving van het inburgeringsexamen is per 1 januari 2013 gewijzigd en wordt bovendien, net zoals in begin 2007, weer uitgevoerd door 'de markt' waar concurrentie zorgt voor kostenbeheersing. Behalve het vervallen van de gemeentelijke taken in dit cursusaanbod, hebben nieuwkomers ook te maken met een kortere termijn waarbinnen zij moeten inburgeren. Zo is deze van 3,5 jaar voor inburgeraars en 5,5 jaar voor analfabeten verkort naar 3 jaar voor inburgeraars en 5 jaar voor analfabeten. Bij dit snellere inburgeren geldt overigens het uitgangspunt dat *"niet afkomst, maar toekomst telt"* (Integratienota, 2011, p. 7). Dit impliceert opnieuw dat er geen specifiek beleid wordt gevoerd op basis van herkomst, maar dat de overheid nadrukkelijk afstand heeft genomen van het eerdere doelgroepenbeleid.

Met dit wetsvoorstel worden overigens het praktijkexamen evenals de verschillende profielen met verschillende eindtermen vervangen door één centraal examen dat voor iedereen dezelfde eindtermen heeft. Voor dit examen kan men terecht bij DUO die mensen officieel benoemt tot inburgeringsplichtige en een brief verstuurt naar diegenen die binnen 3 jaar het examen moeten hebben gehaald. Dat examen is met de Wi 2013 overigens groter geworden. Onderdelen als 'schrijven' en 'lezen' zijn toegevoegd en per 1 januari 2015 wordt ook nog een arbeidsmarktmodule toegevoegd. *'Uitgangspunt blijft dat het voor iedereen haalbaar is dit minimaal vereiste niveau te verwerven'* (KST II 2011/12, 33086, nr. 3, p. 6). In de politieke debatten over de Wet inburgering gaf de Minister te kennen dat de verkorte inburgeringsplicht geen drempel zou vormen voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd, omdat het vereiste niveau voor iedereen haalbaar zou zijn en gezien de bestaande ontheffingsmogelijkheden.

Wat ook nieuw is sinds 2013, is dat inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk zijn voor het lezen en beantwoorden van de brieven van DUO en bijvoorbeeld het factureren van cursussen. Bovendien dragen zij nu ook zelf de verantwoordelijkheid voor het uitkiezen van een voor hen geschikte cursus op een Nederlandstalige site. Sinds 2013 ligt het aanbod hiervan daarom weer helemaal bij de markt, waardoor er meer maatwerk mogelijk zou zijn in verband met de vrije keuzes.

#### Veronderstellingen 7 t/m 11

7	De wijziging van de vormgeving van het inburgeringsexamen komt ten goede aan de toegankelijkheid en maakt kosten bovendien beter beheersbaar
8	Vluchtelingen zijn onder eigen verantwoordelijkheid in staat om binnen de gestelde termijn in te burgeren en krijgen eventueel ontheffing verleend
9	De markt is in staat om kwalitatief goed én betaalbaar cursusaanbod te bieden
10	Vluchtelingen zijn in staat om, met behulp van een Nederlandstalige site, zelf te bepalen op welk niveau zij moeten instromen en welke intensiteit voor hen geschikt is, dit leidt tot maatwerk
11	Vluchtelingen zijn in staat om brieven van DUO te lezen en te beantwoorden

## 5.6 Conclusie

### Wat is de beleidstheorie achter de wijziging van de Wet inburgering per 1 januari 2013?

Voor het achterhalen van de veronderstellingen is gekeken naar de volgende vragen: welke problemen zag men en welke oorzaken werden hiervoor geformuleerd?, welke oorzaken zijn vervolgens gemanipuleerd (ofwel: welke maatregelen werden ingezet) om het gewenste gevolg ofwel: doel te bereiken?, welke veronderstellingen liggen daaraan ten grondslag? Al deze verbanden samen vormen de beleidstheorie. Deze wordt in figuur 2<sup>6</sup> inzichtelijk gemaakt en in H6 op haar houdbaarheid geëvalueerd.

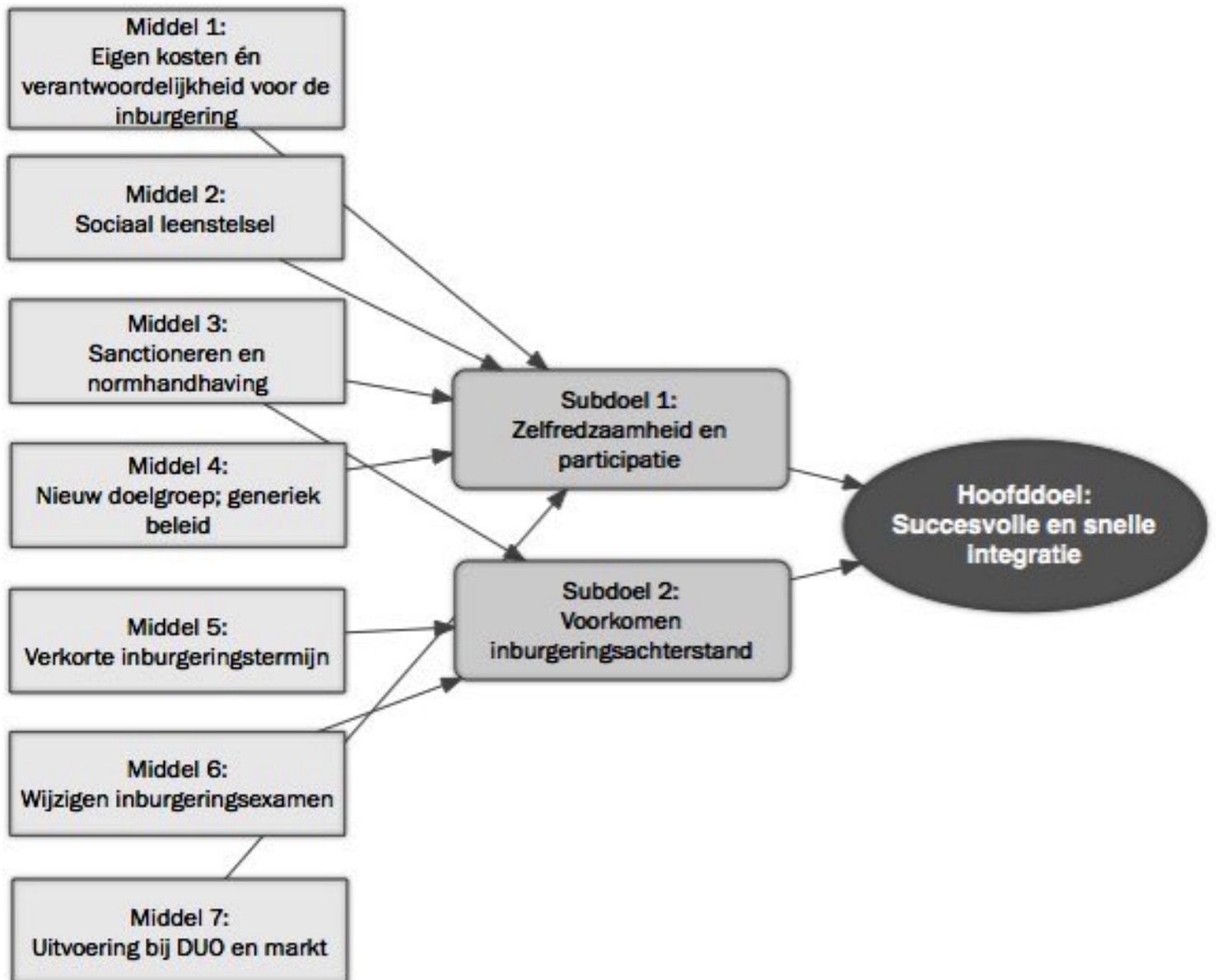
In het kort: het belangrijkste beleidsdoel van de Wi 2013 is het succesvol en snel integreren van nieuwkomers. De aanleiding voor de Wi 2013 is de afhankelijke en passieve opstelling van inburgeraars. Het invoeren van zeven beleidsmaatregelen, te weten: (1) eigen kosten voor inburgering, (2) invoeren sociaal leenstelsel, (3) dreiging met sancties, (4) generiek beleid, (5) kortere inburgeringstermijn, (6) andere eisen inburgeringsexamen en (7) invoeren van marktwerking voor inburgeringscursussen, wordt verondersteld te leiden tot het behalen van het doel.

Achter al deze maatregelen zitten eigen veronderstellingen over de bijdragen aan het behalen van dat hoofddoel. Samengevat komen deze veronderstellingen, ofwel de beleidstheorie, neer op: vluchtelingen zijn in staat om zelfstandig en binnen de gestelde termijn hun inburgering te organiseren waarbij dreiging van sancties stimulerend werkt.

---

<sup>6</sup> Figuur 2 weergeeft de doel-middel relaties waarbij de pijlen de veronderstelde werking weergeven tussen het middel het het (sub)doel.

Figuur 2: de beleidstheorie



## Hoofdstuk 6. Houdbaarheid veronderstellingen achter Wi 2013

Na het achterhalen van de beleidsproblemen, beleidsdoelen en beleidsmaatregelen, wordt in dit hoofdstuk gekeken in hoeverre de in H5 geëxpliciteerde veronderstellingen houdbaar zijn. Het antwoord op deze vraag is nodig om te beoordelen of het geformuleerde beleid kan resulteren in het gewenste doel. In dit hoofdstuk worden daarvoor de verschillende veronderstellingen enerzijds geëvalueerd in relatie tot de sociale behoeften van de doelgroep en anderzijds op hun logica en geloofwaardigheid. Dit gebeurt aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke literatuur alsmede in het licht van de opgedane kennis uit de praktijk. De veronderstellingen zijn voor de duidelijkheid geclusterd per onderwerp.

### 6.1 Eigen verantwoordelijkheid voor inburgering

Uit verschillende rapporten blijkt dat het voor vluchtelingen een grote opgave is om te integreren en dat zij zich in dit proces daadwerkelijk onderscheiden van andere migranten. Desalniettemin worden vluchtelingen met de Wi 13 zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Zowel praktisch als financieel moeten zij hun inburgeringsproces zelf regelen. In dit deel-hoofdstuk worden de veronderstellingen over die eigen verantwoordelijkheid en het, ter stimulering daarvan, dreigen met sancties besproken in het licht van de beschikbare literatuur en de informatie vanuit de interviews.

#### *6.1.1 Eigen verantwoordelijkheid en kosten voor inburgering*

In de politiek gaat men er, volgens de coördinerend beleidsmedewerker op MinSZW (R8), vanuit dat nieuwkomers passief worden als zij alles krijgen aangereikt en bij de hand worden genomen. Ze zouden hierdoor geen prikkel hebben om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en enkel afhankelijk blijven van de overheid, iets wat deze zeer onwenselijk acht. Volgens Lensink de beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk Nederland (R2), zit hier voor een deel visie achter: 'als je hier wil komen, moet je er ook zelf wat van zien te maken'. Dit terwijl de overheid volgens haar juist een extra verantwoordelijkheid heeft tegenover vluchtelingen: zij moeten de integratie van vluchtelingen zoveel mogelijk vergemakkelijken op grond van artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag. In de Kamer is er ook veel over dit onderwerp gediscussieerd. Zo vroegen de SP en D66 zich af hoe het niet langer aanbieden van een inburgeringsvoorziening aan asielgerechtigden te rijmen viel met artikel 34. De betrokken minister heeft daarop het antwoord dat niet wordt voorgeschreven dat lidstaten de cursussen vergoeden, maar wel dat de toegang tot inburgeringscursussen voor asielgerechtigden moet worden gewaarborgd. De overheid voorziet daar volgens hem in door middel van het sociaal leenstelsel en de mogelijkheid van voorinburgering in de opvang alsmede de maatschappelijke begeleiding nadat de asielgerechtigde uit de opvang vertrekt (HTK I, 2011-12, 33086, E, p. 4). Die maatschappelijke begeleiding valt met de wetwijziging echter buiten het budget van de Wi 2013, terwijl de leden in de Kamer aldoor het belang van die begeleiding benadrukten. De minister onderkent dat belang ook en waardeert de inzet van vrijwilligers. Hij begrijpt dat het organiseren van die vrijwilligers en het bieden van de nodige ondersteuning geld kost; *"ik kan moeilijk zeggen; vrijwilligers, ga uw*



*gang maar en wij kijken er met plezier naar*”. Vandaar ook dat hij er tòch middelen voor heeft vrijgemaakt, te weten €1000 per inburgeraar in tegenstelling tot de €2000 die het eerder was (HTK II, 2012-13, TK 75, 9, p. 68). Door het kabinet worden de volgende aannames gedaan als het gaat om de eigen verantwoordelijkheid én kosten voor inburgering (zie tabel 3):

Tabel 3.

Verwijs nr.	Veronderstelling
V1	Vluchtelingen zijn in staat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen
V2	Verplichte eigen verantwoordelijkheid leidt tot zelfredzaamheid

De regionaal beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk Oost-Nederland (R6) denkt dat *“ze zich niet hebben gerealiseerd wat het van vluchtelingen vraagt”*. NVA-directeur (R3) noemt hiervoor als reden dat je niet van iemand met taalniveau A0 (lees: A nul) kunt verwachten dat hij zelfstandig inburgert. Ze meent dan ook dat mensen eerst toegerust moeten worden voordat zij aangesproken kunnen worden op hun verantwoordelijkheden. Voor hoogopgeleide vluchtelingen is dit nog weer een ander verhaal, maar er zit volgens de respondenten dan ook een groot verschil tussen de Syrische tandarts en de Syrische geitenboer. Immers, die laatste heeft geen proces van individualisering meegemaakt en moet dan ook van de ene op de andere dag van collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid omschakelen, iets wat een proces is - meer outcome dan output (R5- trajectbegeleider gemeente Amersfoort). Het beleid houdt hier echter weinig rekening mee en negeert bovendien de diversiteit onder vluchtelingen, terwijl het per persoon verschilt hoe snel iemand zich de nieuwe cultuur en het onderwijsniveau eigen maakt. Binnen de gemeente Utrecht, maar ook in de regio's van Amersfoort en Arnhem, worden steeds meer signalen opgepikt dat vluchtelingen buiten de boot vallen (o.a. R11-voormalig trajectbegeleider Bureau Inburgering Utrecht; R3 - Directeur NVA; R6- medewerker VluchtelingenWerk Oost-Nederland). Bovengenoemde informatie maakt dat V1 niet als houdbaar kan worden beschouwd.

Wat betreft dat laatste, noemen de praktijkbetrokkenen dat ze sinds 2013 te maken hebben met een flinke taakverzwaring. Sinds de wetwijziging is er namelijk geen budget meer voor trajectbegeleiding, maar moet deze nog wel worden uitgevoerd, omdat in de praktijk blijkt dat die eigen verantwoordelijkheid voor veel vluchtelingen eigenlijk niet geschikt is (R3- Directeur NVA Amersfoort). Dit resulteert er dan ook in dat vluchtelingen toch nog veel vragen neerleggen bij bijvoorbeeld VluchtelingenWerk en gemeentes (R11- voormalig trajectbegeleider Bureau Inburgering Utrecht). Aangezien deze organisaties zien dat de vluchtelingen nog niet zelfredzaam zijn en de eigen verantwoordelijkheid niet op zich kunnen nemen, springen zij in het gat en voeren zij een taak uit waarvoor zij geen middelen meer ontvangen (R2-beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Nederland). Kortom: V2 wordt op zichzelf een goede maatregel gevonden ten behoeve van het creëren van zelfredzaamheid , maar blijkt in de praktijk niet goed te werken waardoor (vrijwilligers)organisaties een deel van de eigen verantwoordelijkheid van de vluchteling op zich nemen. Zo faciliteren zowel VluchtelingenWerk als bijvoorbeeld het NVA- Centrum voor Duurzame Inburgering het factureren, het contact met DUO en het uitleggen van informatie over de lening en een cursuscontract. Volgens de regionaal

projectmedewerker van VluchtelingenWerk Oost-Nederland zijn mensen zich namelijk amper bewust van de informatie die in dergelijke documenten staat. Haar collega, bovenregionaal projectmedewerker (R9), ervaart dit ook zo: *“het heeft niets met intelligentie te maken, maar ik leg de meeste mensen wel vier keer uit hoe bijvoorbeeld die lening werkt. Dat blijft vaak niet hangen, omdat het zo’n ongrijpbaar iets is. Het duurt lang voordat zoiets beklijft”* (p. 1).

Emeritus hoogleraar Migratie en Integratiestudies Entzinger (R1) verwoordt vrijwel precies wat uit de rest van de interviews naar voren komt: de eigen verantwoordelijkheid wordt volgens hem ingezet als middel om mensen onafhankelijker te maken. Het lijkt hem echter toch wel erg lastig om -na alle traumatische ervaringen waarvoor iemand hier naartoe kwam, het eindeloze wachten en de grote onzekerheid- het leven, in een land waar iemand totaal vreemd is, zelfstandig op te pakken. *“Een steuntje in de rug, of meer een duwtje in de rug lijkt mij in veel gevallen helemaal niet zo gek”* (p. 6). Volgens voormalig trajectbegeleider bij Bureau Inburgering in Utrecht (R11) wordt zo juist een achterstand bewerkstelligd en hoe groter de achterstand, hoe moeilijker deze is in te halen:

*“Het voelt eigenlijk alsof we die achterstand in stand houden door dat we er niet voor hebben gekozen om mensen nog een duwtje in de rug te geven”* (p. 3).

#### 6.1.2 Sanctioneren en normhandhaving

De overheid heeft alle inburgeraars een sociale lening ter beschikking gesteld. Voor vluchtelingen wordt deze lening kwijtgescholden na het behalen van het inburgeringsexamen binnen de gestelde termijn. Op het moment dat een inburgeringsplichtige zijn inburgeringsexamen niet binnen de gestelde termijn haalt, kan een sanctie worden opgelegd. Deze sancties, zowel financieel als verblijfsrechtelijk, zijn aan de orde op het moment dat er sprake is van ‘verwijtbaar gedrag’. In de Kamer is veel discussie geweest over sancties met betrekking tot vluchtelingen. Ten eerste, omdat het bij vluchtelingen niet mogelijk is om de verblijfsvergunning in te trekken. Zij zijn immers niet voor niets ‘asielgerechtigd’. Ten tweede, omdat vluchtelingen überhaupt al een grote schuld hebben (te denken valt aan: geld voor vlucht, geld voor inrichting van huis, geld voor inburgering) en dat de boete van maximaal €1250 per halfjaar daar nog eens bovenop komt. Desalniettemin hield de minister vast aan het door hem te verdedigen beleid: *“de wet biedt deze mensen een rugzakje, biedt de kwaliteiten om in onze samenleving, die steeds veeleisender wordt, een rol te kunnen spelen. Dat is de inzet. Die inzet moet je niet vrijblijvend maken. Om die niet-vrijblijvendheid concreet te maken, is er een boete bedacht en is er een instrument in het leven geroepen om het verblijfsrecht te onttrekken. Ik vind dat zeer verdedigbaar”* (11 april 2012, TK 75, p. 53). De veronderstelling die aan deze maatregel ten grondslag ligt staat in tabel 4.

Tabel 4

Verwijs nr.	Veronderstelling
V3	Het sociaal leenstelsel - in combinatie met dreiging van sancties alsmede het zicht op een (zelfstandige) verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd - biedt vluchtelingen voldoende mogelijkheid om binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen

In de praktijk waren hierover verschillende geluiden te horen. Bovenregionaal projectmedewerker inburgering (R9) en trajectbegeleider voor integratie in de gemeente Amersfoort (R5) merken op dat de dreiging van de eventuele boete voor veel mensen een positief effect heeft op de inburgering: mensen doen hun best om zo snel mogelijk te slagen om maar niet die boete te krijgen en dit is dan ook de bedoeling van de maatregel (R8- coördinerend beleidsmedewerker MinSZW). Tegelijkertijd zorgt die dreiging er ook voor dat mensen grote stress ervaren bovenop de stress waar ze al mee te maken hebben (R2- beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Nederland, R9- bovenregionaal projectmedewerker Vluchtelingenwerk Midden-Nederland). Wanneer een examen niet gehaald wordt of iemand een examen binnen de termijn niet haalt, heeft dit dan ook te maken met onmacht in plaats van de onwil die de minister beschrijft (R2- beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Nederland). Volgens de regering zijn mensen die 'verwijtbaar' niet binnen de gestelde termijn voldoen aan de inburgeringsplicht namelijk niet bereid om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving (Besselsen & De Hart, 2014, p. 12). Het blijkt echter moeilijk vast te stellen wanneer iemand 'verwijtbaar' te weinig inzet heeft getoond, waardoor de kans bestaat dat iemand een boete krijgt terwijl hij of zij zich wel heeft ingespannen (R5- trajectbegeleider gemeente Amersfoort). De groep die zich niet wil inspannen is bovendien heel klein en bevindt zich met name onder de oudkomers. "*Vluchtelingen zijn over het algemeen juist zeer gemotiveerd, maar hen hangt wel dat zwaard van Damocles boven het hoofd. Zo van: je moet en je zal!*" (R2- beleidsmedewerker Vluchtelingenwerk Nederland, p. 12). Ondanks deze negatieve geluiden heeft de regering in november 2014 nog een voorstel gelanceerd om de sancties voor vluchtelingen aan te scherpen. Het standpunt van VluchtelingenWerk hierop is niet mis:

*"De regering maakt van inburgeren een straf door het te verplichten en sancties op te leggen als je niet aan de eisen voldoet. In onze optiek belemmert dat de integratie juist"* (vluchtelingenwerk.nl, juni 2015).

Buiten het feit dat er uit de praktijk dus wisselende geluiden naar voren komen over het effect van de sancties, concluderen Besselsen en De Hart (2014) in hun onderzoek naar de verblijfsrechtelijke consequenties van de Wi 2013 dat inburgeringsplichtigen überhaupt niet beter inburgeren als gevolg van de sancties. Ten eerste doordat inburgeraars onvoldoende op de hoogte zijn van de consequenties van de Wet inburgering. Ten tweede gaat het om sancties op het nalaten van gewenst gedrag; zelfs als zij eigenlijk niet goed in staat zijn om te voldoen aan de plicht. Besselsen en De Hart vragen zich dan ook af of de sancties niet meer zijn bedoeld om de norm van inburgering te bevestigen in plaats van om het gewenste gedrag te bevorderen. Volgens deze onderzoekers begrijpen inburgeringsplichtigen vaak niet wat zij nog meer moeten doen om te integreren en voelen zich daardoor soms minder welkom (pp. 47-48). Hierdoor hebben de inburgeringsplicht en de consequenties van de wet inburgering dus eigenlijk een averechtse werking. De combinatie van deze met de informatie vanuit de interviews met praktijkbetrokkenen maakt dat V3 als 'beperkt houdbaar' bestempeld kan worden. Hoewel vluchtelingen een sociale lening kunnen krijgen die eventueel kwijtgescholden kan worden, hebben zij te maken met veel belemmerende factoren als bijvoorbeeld gebrek aan taalkennis om in te zien dat ze moeten inburgeren en wat het betekent. En hoewel de dreiging met sancties

enerzijds kan zorgen voor een stimulans om zo snel mogelijk te slagen, zorgt het bij vele vluchtelingen ook voor nog meer stress - iets wat de snelheid van de inburgering weer niet ten goede komt.

## 6.2 Doelgroep nieuwkomers en inburgeringstermijn

Met de Wi 2013 is het doelgroepenbeleid afgeschaft en worden vluchtelingen onder de algemene noemer 'nieuwkomer' geschaard. Toch blijkt uit onderzoek dat het belangrijk is om het onderscheid tussen vluchtelingen en immigranten juist wèl te maken en valt er bovendien veel te bestuderen over de kenmerken die vluchtelingen nu precies tot een 'bijzondere' integratie-groep doen laten behoren. In dit deel-hoofdstuk worden de veronderstellingen over dat generieke beleid en de inburgeringstermijn besproken in het licht van de beschikbare literatuur en de informatie vanuit de interviews.

### 6.2.1 Doelgroep nieuwkomers; generiek beleid

Over het generieke beleid waren de politieke meningen zodanig verdeeld dat het bijna tot een controversieel-verklaring kwam. Slechts één stem zorgde ervoor dat de meerderheid voor het voorstel behouden bleef en het per 1 januari 2013 in werking kon treden. De betrokken minister heeft aldoor begrip getoond voor de tegenstemmers en gaf bijvoorbeeld aan dat er terecht werd gewezen op het feit dat asielgerechtigden, anders dan andere immigranten, niet uit vrije wil naar Nederland komen, maar vanwege gevaar voor leven of vervolging. Volgens hem betekende dat echter niet dat zij zich niet hoeven spannen voor hun integratie in de Nederlandse samenleving, en dat zij daar geen eigen verantwoordelijkheid voor kunnen dragen. Dit was voor hem, en het kabinet, dan ook de reden om vluchtelingen niet op voorhand anders te behandelen dan andere immigranten (KST II 2011/12, 33086, nr. 6, p. 5). Hoewel de respondenten uit de praktijk het principe van zelfredzaamheid onderschrijven en het belang van de -beperkte- eigen verantwoordelijkheid hiervoor inzien, merken zij in de praktijk duidelijk het verschil tussen inburgerende vluchtelingen en inburgerende reguliere migranten. Het komt er daardoor op neer dat organisaties zoals het NVA - Centrum voor Duurzame Inburgering, alsmede de regionale stichtingen van VluchtelingenWerk, een deel van die eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar op zich hebben genomen. Ondanks hun lobby tegen het generieke beleid is deze toch doorgevoerd op grond van de volgende veronderstellingen (tabel 5):

Tabel 5.

Verwijs nr.	Veronderstelling
V4	Vluchtelingen kunnen onder vrijwel dezelfde voorwaarden inburgeren als reguliere migranten waardoor er generiek beleid kan worden gevoerd
V5	Voor-inburgering biedt vluchtelingen een reële kans om hun taalachterstand, ten opzichte van andere inburgeraars, in te halen

Bakker, Dagevos en Engbersen (2014) stellen dat het migratiemotief en de persoonlijke geschiedenis vluchtelingen juist tot bijzondere immigrantengroep maken. Daarbij zijn er volgens Yu, Ouellet en Warmington (2007) twee redenen waarom vluchtelingen-integratie-issues anders

zijn dan de 'algemene' immigratie-issues. Allereerst noemen zij dat vluchtelingen op basis van humanitaire gronden hun land verlaten in plaats van economische gronden. Het criterium waar 'gewone' immigranten aan moeten voldoen om tot een land toegelaten te worden is de mate waarin verwacht wordt dat zij zich kunnen aanpassen aan het ontvangstland. Het selectiecriterium op basis waarvan vluchtelingen worden toegelaten is de behoefte aan bescherming vanwege de vrees voor vervolging (p. 2). Dit laatste is volgens Dauvergne (2007) dan ook dé reden om hen anders te behandelen dan andere immigranten, het is immers de grond op basis waarvan een individu volgens het Vluchtelingenverdrag recht heeft op een verblijfsvergunning.

De tweede reden die Yu, Ouellet en Warmington (2007) geven voor het verschil tussen vluchtelingen en andere immigranten, zijn de andere omstandigheden rondom het migreren. De ervaringen van vluchtelingen zijn vaak veel traumatischer dan vrijwillige migranten en al die ervaringen voorafgaande aan het ontvangen van een verblijfstatus, kunnen direct gelinkt worden aan hoe het de vluchtelingen zal vergaan na het ontvangen van de verblijfsvergunning. Als inburgeringssupport pas begint op het moment dat iemand de verblijfsstatus ontvangt, worden overheden hoe dan ook geconfronteerd met de consequenties van individuen die gedurende lange periodes gemarginaliseerd zijn (Dauvergne, 2007, p. 3). En juist van die inburgeringssupport is in Nederland sinds 1 januari 2013 nog maar weinig over. Dit terwijl vluchtelingen over het algemeen veel vaker de intentie hebben om in het ontvangstland te blijven, in tegenstelling tot andere immigranten die vaak terugkeren (Vroome en Van Tubergen, 2014).

Eén van de, in de interviews, meest gehoorde argumenten voor het belang van een onderscheid tussen vluchtelingen en reguliere migranten is het gebrek aan een netwerk; een sociaal vangnet (o.a. R10 - voormalig beleidsadviseur Bureau Inburgering Utrecht). Eigenlijk precies hetgeen waar het citaat van DUO, waar dit onderzoek mee begint, over gaat. DUO - en dus de overheid - veronderstelt namelijk dat alle inburgeraars hulp kunnen krijgen uit hun netwerk. De voormalig consulent Inburgering bij de gemeente Zwolle (R4), zegt daarop:

*"Waar is je netwerk? Wie is je netwerk? De groep waarmee je gevlucht bent? Of die ene vluchteling die hier al wat langer is?"* (p. 7).

Ook emeritus hoogleraar Migratie- en Integratiestudies (R1) meent dat het voor vluchtelingen een heel ander verhaal is dan voor andere migranten: die hebben immers al contacten hier, vluchtelingen niet. En precies dat punt maakt dat de totale eigen verantwoordelijkheid zou zorgen voor achterstand (R2- Beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Nederland). De informatie uit de verschillende schriftelijke bronnen in combinatie met de ervaringen uit de praktijk, maakt dat V4 niet houdbaar geacht kan worden.

Ten slotte is er nog één kenmerk van vluchtelingen dat hen onderscheidt van de andere migranten, zij komen namelijk vaak als asielzoeker het land binnen. Dit betekent dat zij gedurende gemiddeld 21 maanden (Bakker, Dagevos en Engbersen, 2014) in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag en dat zij qua ontwikkeling in die periode stilstaan.

Bewoners van een AZC kunnen volgens Geuijen (2000) beschouwd worden als 'onvrijwillige cliënten.' Daar waar een klant of cliënt iemand is die zelf kan beslissen of hij/zij al dan niet met een organisatie wil (blijven) samenwerken, is de transactie tussen organisatie en bewoner van het AZC onontkoombaar voor zowel de cliënt als voor de organisatie (p. 107). Lipsky (2010) schreef in zijn boek *Street level Bureaucrat* over 'onvrijwillige cliënten.' Hij stelde dat er geen grens is aan de wijze van behandeling die cliënten, vaak moeten, accepteren (p. 56). Het gevolg hiervan is dat mensen afhankelijk worden en zich machteloos voelen. Bij bewoners van een AZC geldt dan ook nog dat ze zich in een 'liminale fase' bevinden; ze zijn niet-burgers die bij een ander land een verzoek hebben ingediend en waar ze vervolgens in afwachting verblijven en in die wachtperiode voor een gedeelte worden ontdaan van hun eigen identiteit. AZC-bewoners mogen immers niet werken, niet studeren en kunnen amper andere activiteiten verrichten (Geuijen, 2000, p. 107).

Volgens de minister kunnen vluchtelingen op een AZC echter ten minste één activiteit ondernemen die ten goede komt aan hun inburgering. Zo noemt hij, evenals de medewerkers van MinSZW (R7 en R8), de voor-inburgering als middel om de taalachterstand van asielmigranten ten opzichte van reguliere migranten in te halen. Dit wordt door praktijkbetrokkenen niet onderschreven. Het initiatief vinden zij goed, maar van de uitwerking in de praktijk wordt amper iets gemerkt. Zo noemt één respondent (R2) het '*het doekje voor het bloeden*' en menen zowel de regionaal projectmedewerker van Vluchtelingenwerk Oost-Nederland (R6) als de bovenregionaal projectmedewerker van VluchtelingenWerk Midden-Nederland (R9) dat zij nog nooit van iemand hebben gehoord dat hij/zij pre-inburgering had gehad op het AZC. Volgens die laatste respondent is het dan ook een illusie dat vluchtelingen met taalniveau A- (lees: A min) de samenleving instromen. De ervaringen van de directeur van het NVA in Amersfoort (R3) sluiten hierbij aan; bij haar organisatie die voor de gemeentes Amersfoort, Leusden, Bunschoten, Zeist en Doorn de inburgering regelt, stromen vrijwel alle vluchtelingen met taalniveau A0 in. Dit komt, aldus deze directeur, doordat mensen op het AZC niet verder kijken dan de vergunning en vervolgens de woning. Men is ontworteld en bezig met aarden, waarvoor stevige geestelijke blokkades moeten worden overwonnen - dit maakt volgens de bovenregionaal projectmedewerker van VluchtelingenWerk (R9) dan ook dat het AZC niet per sé een fijne leeromgeving is waarin je eens goed gaat zitten studeren.

Het afdelingshoofd van de Directie Integratie en Samenleving van MinSZW (R7) kijkt op van bovengenoemde praktijkervaringen. De betreffende respondent stelt zelfs dat hij zelf een compleet andere ervaring opdeed tijdens een werkbezoek ging naar een AZC in Schalkhaar: "*ik was onder de indruk! [...] Het zal vast niet op elke locatie zo gaan, maar op deze locatie werd er echt erg veel aandacht aan besteed*" (p. 8). Deze ervaring wordt door andere respondenten, die dagelijks te maken hebben met inburgerende vluchtelingen, niet gedeeld waardoor V5 als niet-houdbaar kan worden beschouwd. "*Ik heb er nog nooit iets van gemerkt en ik hoor dat er miljoenen heen gaan, dus ik ben erg benieuwd waar dat geld dan in zit*", aldus de regionaal projectmedewerker VluchtelingenWerk Oost-Nederland (R6). Volgens haar kan dat geld dan ook veel beter besteed worden, hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan reiskostenvergoeding voor inburgeraars die liever verderop een talencursus willen volgen of budget voor trajectbegeleiding die nu wel vaak geboden wordt, maar niet (voldoende) gefinancierd.

## 6.2.2 Verkorte inburgeringstermijn

De termijn waarbinnen vluchtelingen in Nederland moeten inburgeren is sinds de Wi 2013 verkort van drieënhalf naar drie jaar. Het kabinet verwacht van nieuwkomers dat zij zich binnen deze termijn aantoonbaar en maximaal inzetten ten behoeve van de inburgering voordat zij een permanente verblijfsvergunning krijgen en kunnen naturaliseren als eindpunt van hun integratie (Rijksoverheid, 2014). Het kabinet gaat hierbij uit van de volgende veronderstellingen (tabel 6):

Tabel 6.

Verwijs nr.	Veronderstelling
V6	Vluchtelingen kunnen onder eigen verantwoordelijkheid binnen 3 jaar inburgeren
V7	Niet-leerbare vluchtelingen kunnen eventueel ontheffing verleend krijgen

Favell (1998), zoals aangehaald in Phillimore (2011), meent dat de term integratie wordt gebruikt om de tolerante en inclusieve benaderingen van de omgang met etnische minderheden te beschrijven. Deze benadering beschouwt het integreren als een proces waar mensen doorheen moeten richting de assimilatie. Positieve factoren als educatie, training, huisvesting en werkgelegenheid helpen het integratietraject te versnellen, maar negatieve factoren zoals het gebrek aan een effectief integratiebeleid, negatieve publieke houdingen en racisme belemmeren dat integratietraject juist (pp. 4-5). Er is over het algemeen juist een verschuiving waarneembaar van inclusie richting exclusie (Thornton, 2007). Het gegeven dat vluchtelingen op een AZC worden beperkt in hun recht om zelfvoorzienend te zijn en bovendien na statusverlening maar weinig van de hierboven opgenoemde positieve factoren ervaren en daarentegen wel te maken hebben met de gegeven negatieve factoren, maakt volgens Thornton (2007) dat het niet ondenkbaar is dat het integratieproces van vluchtelingen moeizaam verloopt. Het is voorstelbaar dat het vluchtelingen niet lukt om zèlf een geschikte cursus uit te zoeken en deze te kopen, om zelf een school uit te zoeken en bijvoorbeeld te besluiten welk energielabel het beste is en om binnen de gestelde drie jaar in te burgeren.

Bovenregionaal projectmedewerker van VluchtelingenWerk Midden-Nederland denkt dat er op dit onderwerp te weinig rekening is gehouden met de vluchtelingendoelgroep: *“hij [die doelgroep] zal niet vergeten zijn, maar misschien onvoldoende meegewogen? Dat ze er vanuit zijn gegaan dat ook zij dat inburgeringsexamen wel binnen 3 jaar of korter zouden kunnen halen”* (p. 3). Het effect van het huidige inburgeringsbeleid op vluchtelingen is volgens VluchtelingenWerk (2010) dat zij die als ‘overlevers’ het land binnenkomen, na een lange onzekere wachtperiode met een ondermijnd zelfvertrouwen, na statusverlening moeten beginnen aan het opbouwen van een nieuw bestaan waarbij het nemen van eigen verantwoordelijkheid centraal staat en zij niet langer begeleiding krijgen. Zoals al eerder bleek, wordt die begeleiding in de praktijk toch nog geboden, wat maakt dat V6 niet opgaat. Waar het asielsysteem hospitaliserend werkt en schijnbaar achterstand bevordert, is het inburgering-systeem daarentegen juist gericht op snel actief en zelfstandig burgerschap (VluchtelingenWerk 2010, p. 8). (De uitgebreide lijst van vluchtelingenwerk.nl (2015) in bijlage 6 geeft een beeld van hetgeen een vluchteling zelf moet regelen na het verkrijgen van een verblijfsvergunning).

Ten slotte blijkt uit onderzoek van Phillimore (2011) dat het proces van integreren überhaupt stressvol is en dat het leidt tot sociale en psychologische problemen. De mate waarin, de snelheid waarmee en het type culturele veranderingen die iemand moet doorvoeren, hebben allemaal impact op het welzijn van het individu. Te veel verandering, een gebrek aan support, de druk om zich snel aan te moeten passen of de onmogelijkheid om het gewenste pad te kunnen doorlopen zorgen stuk voor stuk voor 'acculturatieve stress' (p. 6). Dit kan, in combinatie met andere stress-factoren zoals trauma's, zorgen voor niet-leerbaarheid. Wanneer er bij een vluchteling wordt vastgesteld dat deze niet-leerbaar is, moet deze toch gewoon 600 uur taalles volgen en vier keer een examen afleggen. Wanneer de vluchteling het examen dan niet haalt, kan DUO hem pas ontheffing verlenen op grond van niet-leerbaarheid. Die 600 uur zijn volgens de directeur van het NVA in Amersfoort (R3) in zulke gevallen heel demotiverend en werken mogelijk averechts. Taaldocenten klagen volgens haar ook dat er mensen in de klas zitten die er volstrekt niets aan hebben. De niet-leerbare vluchtelingen steken er immers niets van op en daardoor worden de 600 uur meer als 'ophokplicht' ervaren (R2- beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Nederland, p. 9). De voormalig medewerkers van Bureau Inburgering in Utrecht vinden die 600u ook onbegrijpelijk en zelfs kwalijk (R10 en R11).

Hoewel V7 houdbaar kan worden geacht, omdat ontheffing op niet-leerbaarheid inderdaad verleend kan worden, moet er de kanttekening bij worden geplaatst dat het in de praktijk om een demotiverend, stressvol en moeizaam proces gaat dat mogelijk ten koste gaat van de snelle integratie.

### 6.3 Wijziging vormgeving en uitvoering van inburgeringsexamen

Met Wi 2013 ligt het taalaanbod bij de markt, waarbij de regering volgens de minister nog wel een bepaalde verantwoordelijkheid neemt. Zo zou de overheid volgens hem blijven voorzien in faciliteiten die het mogelijk maken dat inburgeraars aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. Zo worden de inburgeringsplichtigen via DUO tijdig geïnformeerd, wordt het cursusaanbod gemonitord en zorgt men ervoor dat het examenstelsel toegankelijk en haalbaar is (KST I 2011/12, 33086, E, p. 2). Dit alles gebeurde op basis van de veronderstellingen op de volgende pagina in tabel 7.

Tabel 7.

Verwijs nr.	Veronderstelling
V8	De wijziging van de vormgeving van het inburgeringsexamen komt ten goede aan de toegankelijkheid en maakt kosten bovendien beter beheersbaar
V9	Vluchtelingen zijn zelf in staat om, met behulp van een Nederlandstalige website, de voor hun meest geschikte inburgeringscursus uit te zoeken
V10	De markt biedt kwalitatief goed en betaalbaar cursusaanbod en vluchtelingen zijn in staat hierin zelfstandig en kwalitatief goede keuzes te maken wat leidt tot maatwerk
V11	Vluchtelingen zijn in staat om brieven van DUO te lezen en te beantwoorden



### 6.3.1 Wijzigen inburgeringsexamen en uitvoering naar DUO en markt

De praktijkbetrokkenen uiten zich over algemeen ontevreden over deze maatregelen. Allereerst vinden zij zich niet in de veronderstelling dat marktwerking voor maatwerk zorg (V10). De directeur van het NVA (R3) zegt: *“het is echt niet dat mensen met deze wet ineens kunnen bedenken; ‘laat ik dit of dat eens gaan doen!’”* (p. 12). Hiermee komt ze terug op hetgeen al eerder in dit hoofdstuk is behandeld, namelijk de ervaring dat vluchtelingen überhaupt vaak niet in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Hieronder valt dus ook de verantwoordelijkheid voor het bewust uitkiezen van de cursus en het maken van afwegingen over het verschillende aanbod. Zo menen regionaal projectmedewerker medewerker (R6) en beleidsmedewerker van Vluchtelingenwerk Nederland (R2) dat lager opgeleide vluchtelingen met name een cursus uitkiezen op basis van de prijs en de afstand in plaats van op inhoud. Het gaat volgens de directeur van het NVA (R3) vanwege de niet-vergoede reiskosten meestal om *“zo dichtbij als mogelijk!”* (p. 8). Een kwalitatief minder goede cursus dichtbij wordt daarom eerder gekozen dan een betere ‘verderop’. Daarbij komt dat niet in alle gemeenten cursusaanbod is, waardoor de marktwerking niet overal opgaat en VluchtelingenWerk op sommige plekken noodgedwongen een monopoly-positie heeft ingenomen wat het cursusaanbod betreft (R6 - regionaal projectmedewerker VluchtelingenWerk). Op grond van bovenstaande, is V10 niet houdbaar. Regionaal projectmedewerker van VluchtelingenWerk Oost-Nederland (R6) illustreert dit door te zeggen dat de overheid meer verantwoordelijkheid zou moeten nemen voor genoeg en kwalitatief taalaanbod: *“zij hebben nu eenmaal die keuze gemaakt”* (p. 8).

Op het ministerie heeft men de geluiden opgevangen over te weinig aanbod in sommige regio's. Hier gaat hier volgens het afdelingshoofd van de directie Integratie en Samenleving (R7) om de spanning waar de overheid zich wel/niet mee moet bemoeien. Op de markt bemoeit de overheid zich volgens hem dus met niets, behalve met het vaststellen van de eindtermen. Wat die eindtermen betreft, vindt de trajectbegeleider van de gemeente Amersfoort (R5), zelf ooit inburgeraar, dat de markt over het algemeen te dure en te weinig intensieve cursussen aanbiedt. Ze is van mening dat inburgeraars veel meer baat hebben bij intensieve taallessen, zodat ze zo snel mogelijk de taal eigen maken. Het afdelingshoofd en de beleidsmedewerker van MinSZW (R7 en R8) vinden die intensieve taallessen een gat in de markt, maar zeggen dat de overheid zich niet met het aanbod kan bemoeien;

*“Of we dat allemaal vanuit de overheid kunnen dichtregelen? Nee! Dat kan niet, dus ja...  
‘Tom Poes verzin een list’ op dit vlak.”*

Marktpartijen moeten volgens hen juist de mogelijkheid krijgen om klanten voor zich te winnen: *“zo van: als je bij mij komt, dan kun je sneller/tegen lagere kosten/intensiever inburgeren! Dat verwacht je eigenlijk wel van de marktwerking, dat daar zo een prikkel in zit”* (p. 17). Toch wordt hier dan weer verondersteld dat inburgeringsplichtigen, waaronder vluchtelingen, in staat zijn om te beredeneren welke cursus voor hen het meest geschikt is. Volgens bovenregionaal projectmedewerker van VluchtelingenWerk (R9) is dat voor veel van de vluchtelingen te hoog gegrepen. *“Veel mensen weten niet eens wat hun eigen taalniveau is en veel taalscholen nemen*

*pas een niveau-toets af op het moment dat iemand zich heeft ingeschreven”* (p. 3). Overigens is de site van Blik op Werk ook enkel in het Nederlands en stuurt DUO enkel brieven in het Nederlands. Hierdoor zullen mensen met taalniveau A0 altijd hulp vragen aan een ander, vaak de begeleider bij VluchtelingenWerk of de taalschool. Dit laatste maakt dan ook dat zowel V9 als V11 niet houdbaar als houdbaar kunnen worden beschouwd, aangezien alleen al de Nederlandstalige site en brieven ervoor zorgen dat de eigen verantwoordelijkheid lastig te nemen is. Overigens kan, op basis van de data voor dit onderzoek, over de houdbaarheid van V8 niets vastgesteld worden.

## 6.4 Conclusie

Wat is de houdbaarheid van de veronderstellingen in het licht van de bestudeerde literatuur en informatie uit interviews?

In dit hoofdstuk zijn de in hoofdstuk 5 achterhaalde veronderstellingen geëvalueerd in het licht van de informatie uit interviews en beschikbare literatuur. Hoewel dit onderzoek, wat de houdbaarheid van de veronderstellingen over inburgering van vluchtelingen betreft, maar in beperkte mate kan terugvallen op schriftelijke bronnen, is er veel informatie voortgekomen uit de verschillende interviews. Zo is gebleken dat de veronderstellingen, die men in de Kamer en op het ministerie deed, vrijwel allemaal anders uitwerken in de praktijk en vanuit de beschikbare literatuur kwam enkel informatie die de houdbaarheid van de veronderstellingen weerlegde in plaats van onderschreef.

Zo werden de veronderstellingen V1, V4, V5, V6 en V9 t/m V11 niet ondersteund. Deze veronderstellingen hebben betrekking op de eigen verantwoordelijkheid voor vluchtelingen, het onderscheid tussen vluchtelingen en reguliere migranten en de stellingen over marktwerking en de bewuste eigen keuzes die vluchtelingen daarin zouden kunnen maken. Uit de praktijk, en in een aantal gevallen ook uit de literatuur, blijkt dat die eigen verantwoordelijkheid voor vluchtelingen eigenlijk niet opgaat. Enkel hoogopgeleide vluchtelingen weten soms hun weg te vinden, maar de laagopgeleide vluchteling die met taalniveau A0 aan zijn inburgering begint, heeft toch nog bij veel activiteiten ondersteuning nodig en die begeleiding wordt dan ook vaak nog geboden.

Veronderstelling V2 en V3 worden in beperkte mate ondersteund en V7 wordt als enige veronderstelling wel ondersteund. Zo is men het er over eens dat eigen verantwoordelijkheid op zich zelf zelfredzaamheid zou kunnen bewerkstelligen en dat sancties hierbij een stimulerende werking kunnen hebben. Wel wordt er de kanttekening bij geplaatst dat de eigen verantwoordelijkheid voor vluchtelingen nu te vroeg wordt geëist en dat de sanctie hierbij voor stress kan zorgen. Mocht iemand echter zijn eigen verantwoordelijkheid niet kunnen nemen door bijvoorbeeld niet-leerbaarheid, dan wordt inderdaad ontheffing verleend, al is er kritiek op het proces dat daaraan voorafgaat.

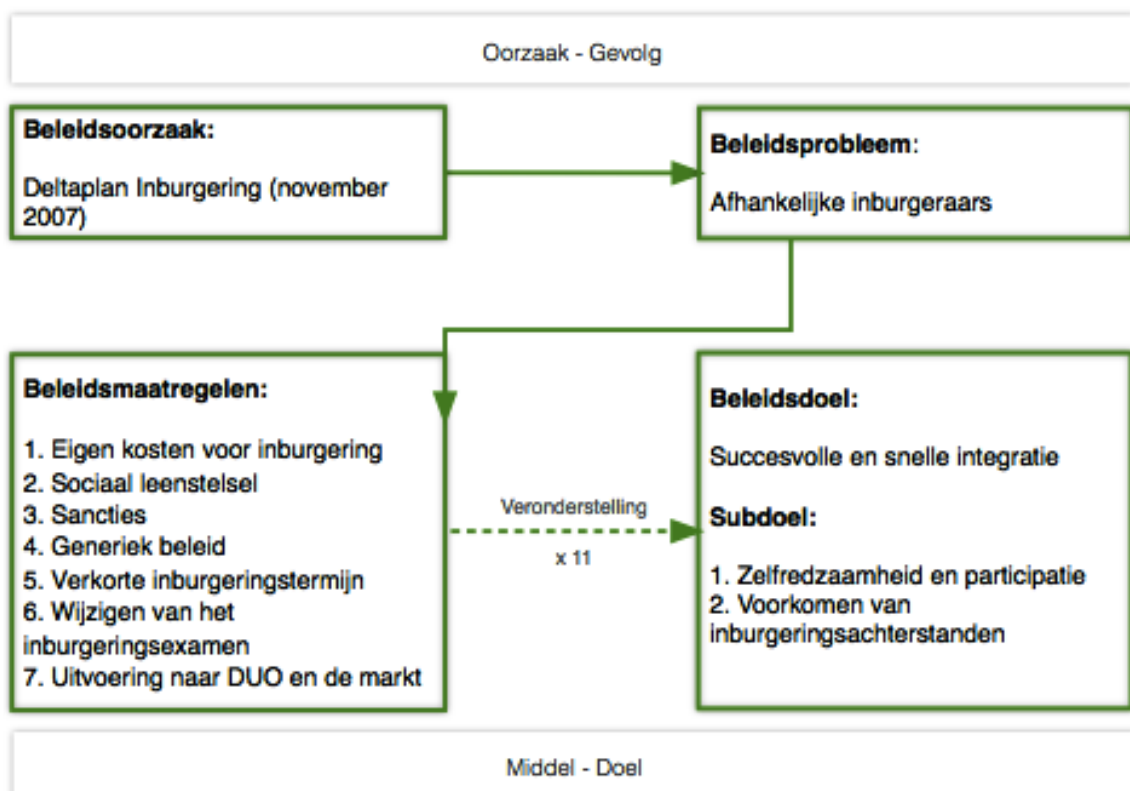
## Hoofdstuk 7. Conclusie, discussie en aanbeveling

In dit afsluitende hoofdstuk wordt in paragraaf 7.1 eerst stilgestaan bij de gereconstrueerde beleidstheorie. Paragraaf 7.2 benoemt eerst de geëxpliciteerde veronderstellingen en geeft daarna antwoord op de hoofdvraag betreffende de houdbaarheid van de beleidstheorie. In paragraaf 7.3 wordt het oordeel over de houdbaarheid gerelateerd aan de in hoofdstuk 2 besproken burgerschapstheorie en vergeleken met het gewenste burgerschapsconcept dat uit de interviews naar voren is gekomen. In de discussieparagraaf (7.4) wordt stilgestaan bij de vraag hoe het nu komt dat het beleid eruit ziet zoals het eruit ziet en in paragraaf 7.5 worden kort de beperkingen van dit onderzoek besproken. Ten slotte besluit paragraaf 7.5 dit onderzoek met een aanbeveling.

### 7.1 De gereconstrueerde beleidstheorie

Het doel van dit onderzoek was om de beleidstheorie achter de Wet Inburgering 2013 te achterhalen en te evalueren op haar houdbaarheid. In hoofdstuk vijf is die beleidstheorie gereconstrueerd waarvoor is onderzocht wat de aanleiding was voor de wetswijziging en waarvoor is gekeken naar de beoogde beleidsdoelen. Ten slotte zijn de verschillende beleidsmaatregelen bestudeerd waarbij de veronderstellingen zijn geëxpliciteerd. In figuur 3 wordt al deze informatie nog eens weergegeven, waarbij het onderste deel (doel-middel) van het figuur de beleidstheorie vormt. Die beleidstheorie bestaat uit alle veronderstellingen over de bijdrage van de zeven maatregelen aan het behalen van het doel. Samengevat komen de, in totaal elf, veronderstellingen neer op: vluchtelingen zijn in staat om zelfstandig en binnen de gestelde termijn hun inburgering te organiseren waarbij dreiging van sancties stimulerend werkt. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de houdbaarheid hiervan.

Figuur 3



## 7.2 De houdbaarheid van de beleidstheorie

In hoofdstuk zes van dit onderzoeksrapport zijn de achterhaalde veronderstellingen geëvalueerd in het licht van de informatie uit interviews en beschikbare literatuur. Zoals in figuur 3 te zien, ging het om in totaal elf veronderstellingen achter zeven beleidsmaatregelen, namelijk (tabel 9):

Tabel 9

Nr	Veronderstelling
V1	Vluchtelingen zijn in staat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen
V2	Verplichte eigen verantwoordelijkheid leidt tot zelfredzaamheid
V3	Het sociaal leenstelsel -in combinatie met dreiging van sancties alsmede het zicht op een (zelfstandige) verblijfsvergunning voor (on)bepaalde tijd- biedt vluchtelingen voldoende mogelijkheid om binnen de gestelde termijn aan de inburgeringsplicht te voldoen
V4	Vluchtelingen kunnen onder vrijwel dezelfde voorwaarden inburgeren als reguliere migranten waardoor er generiek beleid kan worden gevoerd
V5	Voor-inburgering biedt vluchtelingen een reële kans om hun taalachterstand, ten opzichte van andere inburgeraars, in te halen
V6	Vluchtelingen kunnen onder eigen verantwoordelijkheid binnen 3 jaar inburgeren
V7	Niet-leerbare vluchtelingen kunnen eventueel ontheffing verleend krijgen
V8	De wijziging van de vormgeving van het inburgeringsexamen komt ten goede aan de toegankelijkheid en maakt kosten bovendien beter beheersbaar
V9	Vluchtelingen zijn zelf in staat om, met behulp van een Nederlandstalige website, de voor hun meest geschikte inburgeringscursus uit te zoeken
V10	De markt biedt kwalitatief goed en betaalbaar cursusaanbod en vluchtelingen zijn in staat hierin zelfstandig en kwalitatief goede keuzes te maken wat leidt tot maatwerk
V11	Vluchtelingen zijn in staat om brieven van DUO te lezen en te beantwoorden

Hoewel in dit onderzoek, wat de houdbaarheid van bovengenoemde veronderstellingen betreft, in beperkte mate kon worden terugvallen op schriftelijke bronnen, is er veel informatie voortgekomen uit de verschillende interviews. Hiermee kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag:

**In hoeverre is de beleidstheorie achter het huidige inburgeringsbeleid ten aanzien van erkend vluchtelingen houdbaar?**

Op basis van de vergaarde informatie wordt vastgesteld dat bijna geen enkele van de geëxpliciteerde veronderstellingen houdbaar wordt geacht wat dus automatisch betekent dat de beleidstheorie vrijwel *niet* als houdbaar kan worden aangemerkt. Zeven van de elf veronderstellingen -te weten: V1, V4, V5, V6 en V9 t/m V11- werden namelijk niet door de informatie uit de praktijk ondersteund en ook niet door wetenschappelijke literatuur onderschreven. Het blijkt namelijk dat vluchtelingen vaak nog niet in staat zijn om de eigen verantwoordelijkheid op zich te nemen. De meeste vluchtelingen beginnen immers met taalniveau A0 aan hun inburgering waardoor over te weinig competenties beschikken om de eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. De ondersteuning die zij daardoor nodig hebben, wordt in

de praktijk dan ook geboden. Zelfs als dit voor organisaties als Vluchtelingenwerk en het NVA in Amersfoort betekent dat hun werkdruk flink verhoogt.

Veronderstellingen V2 en V3 werden in beperkte mate ondersteund, aangezien men het er over eens was dat het nemen van eigen verantwoordelijkheid op zich zelf zelfredzaamheid en participatie zou kunnen bewerkstelligen en dat sancties hierbij een stimulerende werking kunnen hebben. Wel is hierbij de kanttekening geplaatst dat de eigen verantwoordelijkheid voor vluchtelingen onder de Wi 2013 te vroeg wordt geëist en dat eventuele sancties hierbij voor stress zorgen. Mocht echter blijken dat iemand door niet-leerbaarheid niet in staat is om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen, dan wordt inderdaad ontheffing verleend. Hiermee is V7 als enige houdbaar gebleken. Toch is ook hier kritiek op geuit, aangezien het proces dat aan de ontheffing vooraf gaat volgens respondenten heel moeizaam en demotiverend is. Voor wat V8 betreft is in dit onderzoek te weinig informatie gevonden om de houdbaarheid te kunnen beoordelen.

### 7.3 De Wi 2013 en burgerschap

Nu, op basis van vergaarde data, is beoordeeld dat de beleidstheorie achter de Wi 2013 vrijwel niet houdbaar is, is het relevant om terug te koppelen naar de beschreven burgerschapstheorieën in hoofdstuk twee. Zoals daar beschreven, is er sinds de jaren '90 een verschuiving zichtbaar van nadruk op rechten naar een nadruk op plichten. Dit heeft alles te maken met de trend van een terugtrekkende overheid die steeds meer verantwoordelijkheden bij de burger neerlegt. Er wordt 'actief burgerschap' verwacht waarin de nadruk ligt op actieve deelname aan en betrokkenheid bij de samenleving. Door deze ontwikkeling wordt burgerschap in plaats van als 'juridische status' steeds meer beschouwd als uiting van normen en waarden. Burgerschap is daardoor behalve een 'gewenste praktijk', ook een 'gewenste identiteit' geworden. Dit laatste kan echter moeilijk worden afgedwongen, aangezien men eerst over de competenties beschikken om aan de gestelde normen en waarden te kunnen voldoen. Dit vereist van de overheid dat zij burgers hiertoe uitnodigt, ondersteunt en toerust.

Voor nieuwkomers (en voor dit onderzoek specifiek: vluchtelingen) lijkt het inburgeringsbeleid te moeten dienen als die uitnodiging, ondersteuning en toerusting. Door het inburgeringsproces te doorlopen, zouden vluchtelingen de competenties aanleren waarmee zij zelfstandig en actief kunnen worden in de samenleving. De zeven getroffen maatregelen van de Wi 2013 worden verondersteld bij te dragen aan die zelfredzaamheid en participatie van vluchtelingen. Op basis van de gegevens uit dit onderzoek, is echter geconcludeerd dat de maatregelen wat vluchtelingen betreft juist amper of niet bijdragen aan dat beoogde doel.

Wanneer nu met die opgedane kennis naar de Wi 2013 wordt gekeken, kan gesteld worden dat het inburgeringsbeleid geen actief burgerschap bevordert, maar wellicht juist passief burgerschap. Het is immers *voorstelbaar* dat vluchtelingen, die (nog) niet in staat zijn om zelf hun inburgeringstraject te organiseren, afhankelijkker worden van hulp en bovendien gedemotiveerd en passief raken wanneer ze deze hulp niet krijgen. Dit beeld wordt bevestigd door de cijfers uit januari 2015; daaruit bleek dat nog geen 10% van de, sinds januari inburgeringsplichtige, nieuwkomers is ingeburgerd. Officieel betekent dit dat de overige 90% inburgeringsplichtigen

nog één jaar de tijd hebben om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Aangezien de veronderstellingen achter de Wi 2013 als vrijwel onhoudbaar zijn beoordeeld, is het niet ondenkbaar dat een aanzienlijk deel van die 90% -waaronder veel vluchtelingen- over onvoldoende competenties beschikken om te voldoen aan de inburgeringsplicht. Hierdoor zijn zij dan ook niet in staat om te voldoen aan de gewenste praktijk.

De vergaarde informatie doet vermoeden dat ander beleid mogelijk effectiever zou werken om de zelfredzaamheid en participatie te bewerkstelligen. In de interviews stelden de respondenten verschillende wijzigingen voor die volgens hen ten goede zouden komen aan die zelfredzaamheid en participatie van vluchtelingen in de samenleving. Uit tabel 10 blijkt dat de respondenten met die aanbevelingen een volwaardiger concept van burgerschap nastreven dan de overheid ogenschijnlijk doet. Zo hebben de respondenten het over het algemeen genomen over de benodigde verantwoordelijkheid van de overheid om vluchtelingen, ten opzichte van burgers, gelijke kansen en mogelijkheden te bieden om aan de samenleving deel te nemen. Als het aan de respondenten ligt, worden vluchtelingen eerst in staat gesteld -het eerder genoemde 'toerusten en ondersteunen'- om aan de inburgeringsplicht te voldoen en om hun rechten te kunnen claimen alvorens zij kunnen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden.

Tabel 10

Resp.	Benodigde wijzigingen voor bewerkstelligen van zelfredzaamheid en participatie
R1	Terug naar de Wet Inburgering Nieuwkomers zoals deze in 1996 geformuleerd werd
R2	Gemeente die de eigen verantwoordelijkheid van vluchtelingen overneemt en juist positieve prikkels in plaats van negatieve prikkels als sancties
R3	Maatwerk door een doelgroepenonderscheid waarmee kan worden ingespeeld op de individuele (praktische dan wel cognitieve) behoeften van de klant. Ook afschaffen 600u verplicht taalonderwijs voor niet-leerbare vluchtelingen: geld moet beter besteed worden.
R4	Meer maatwerk aan de hand van een soort PGB en meer maatschappelijke begeleiding
R5	Gebruik maken van ingeburgerde taalcoaches die helpen om taal-, denk-, cultuur- én structuuromslag te maken. Ook opnieuw meer duale trajecten
R6	Betere monitoring van het beleid, betere informatievoorziening ten behoeve van de zelfstandigheid en andere bepalingen in de lening
R7 + R8	(Hebben het huidige beleid zelf ontwikkeld)
R9	Trajecten op maat met een reëel bedrag en een tussenvorm voor zelfredzaamheid waarin gemeenten vluchtelingen helpen bij het gaan nemen van de eigen verantwoordelijkheid
R10 + R 11	Terug naar de periode onder Bureau Inburgering in Utrecht: verplichte inburgering, maar met persoonlijk contact en begeleiding

#### 7.4 Discussie: zwaarder wegende belangen

Na het doen en lezen van dit onderzoek, kan worden afgevraagd hoe het nu bestaat dat men in 2012 instemde met beleid dat op onhoudbare veronderstellingen is gebaseerd. Immers, er was tijdens de besluitvorming al de nodige wetenschappelijke literatuur over inburgering beschikbaar en 'uitvoerders' hadden genoeg praktijkervaringen kunnen delen op basis waarvan wellicht ander beleid geschreven was. Bovendien valt te beargumenteren dat het algemeen bekend is dat

volledige eigen verantwoordelijkheid over inburgering niet realistisch is voor vluchtelingen die geen woord Nederlands spreken en vaak geen sociaal netwerk hebben opgebouwd. Hoewel het geen onderzoeksvraag was en er daardoor geen harde conclusies getrokken kunnen worden, wijzen de data uit dit onderzoek uit naar drie mogelijke verklaringen voor waarom er inburgeringsbeleid wordt gevoerd dat gebaseerd is op onhoudbare veronderstellingen, namelijk: (1) onvoldoende kennis over wat wel en niet werkt door gebrek aan evaluaties, (2) latente politieke bedoelingen die zwaarder wogen dan het beleidsdoel en ten slotte (3) moest de rijksbegroting van 2011 kloppend worden gemaakt wat een flinke bezuiniging op het inburgeringsbudget betekende.

#### *7.4.1 Veel wijzigingen, weinig evaluaties*

Er is geen land waarin het inburgeringsbeleid zo vaak is gewijzigd als in Nederland (Lensink, 2015). Tussen 1998 en 2013 waren er negen ministers voor integratie, viel het beleid onder vijf ministeries en inmiddels zit het achtste kabinet dat ook weer haar stempel op het beleid wil drukken. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (2007) noemt het opmerkelijk dat er zo weinig tijd wordt besteed aan het doen van onderzoek naar de doelgroep van het beleid en geschikte oplossingsrichtingen voor deze doelgroep. Ze benoemen hiervoor als mogelijke reden dat onder grote tijdsdruk een heel complex wetgevingsproces ontwikkeld is (p. 166). 'Ontwikkeld' is volgens de voormalig beleidsadviseur van Bureau Inburgering Utrecht (R10) echter een groot woord, zij spreekt liever van devaluatie. Ook in de debatten omtrent het wetsvoorstel tot het wijzigen van de Wet Inburgering per 1 januari 2013 stond men vaak stil bij het feit dat er zo weinig geëvalueerd is en dat de effecten van voorgaande wetwijzigingen nog niet eens zijn vastgesteld. Entzinger (R1), emeritus hoogleraar migratie- en integratiestudies, verwoordde het als volgt:

*"Telkens als je denkt: nu kunnen ze gaan evalueren, dan passen ze die wet weer aan! Volgens mij doen ze dat bewust, om juist te voorkomen dat er evaluaties plaatsvinden, want dan moeten ze met de billen bloot en dan blijkt dat een aantal dingen waarschijnlijk toch niet zo goed werken" (p. 2).*

De medewerker van VluchtelingenWerk Oost-Nederland (R6), meent bovendien dat het alsmaar aanpassen van de wet zorgt voor een onwenselijke situatie omdat men de controle verliest: hoe valt beleid immers te monitoren als het continu wordt aangepast? Ondanks de weinige evaluaties en effectmetingen, is de overheid destijds toch tot de conclusie gekomen dat het nodig was om de Wet inburgering te wijzigen. Om deze reden noemde deze respondent (R6) dan ook dat het best wel eens mogelijk zou kunnen zijn dat uit dit onderzoek geconcludeerd wordt dat er heel veel veronderstellingen zijn zonder dat die getoetst zijn aan (theorie over) de praktijk. Haar vermoeden wordt bevestigd door de medewerkers van MinSWZ (p. 3):

*"Of daar dan een bepaalde beleidstheorie achter zit van: 'zo zit de samenleving in elkaar en nu moeten we dus vanuit die ideeën bepaalde instrumenten gaan inzetten...' Zo één-op-één ligt dat eigenlijk niet. In die zin was het wel gewoon heel instrumenteel. Zo van: je krijgt een opdracht mee, want er staat 'dit' in het Regeerakkoord. [...] Het wordt bij*

*bestuurskunde nog steeds geleerd dat het zo moet, maar in de praktijk gaat het dus niet zo!”*

Kortom: één van de mogelijke verklaringen voor waarom er beleid wordt gevoerd dat op onhoudbare veronderstellingen is gebaseerd, is dat men niet voldoende kennis had over wat wel en wat niet werkte. Het beleid is immers heel vaak gewijzigd, maar er is weinig geleerd van de effecten.

#### *7.4.2 Doelredenering: wetswijziging past goed bij politieke opdracht*

Volgens Van der Knaap (2006) bestaat de kans dat er bij beleid dat gestoeld is op onhoudbare veronderstellingen, sprake is van een beleidstheorie die vooral voor de bühne bedoeld is. In dat geval dient de beleidstheorie volgens hem als rookgordijn. Voor wat de Wi 2013 betreft, wijzen de interviews inderdaad in die richting. Op grond van de informatie uit literatuur en interviews lijkt er een andere intentie te hebben gespeeld dan die intentie die in de formele beleidstheorie naar voren kwam. In Entzinger's (R1) woorden woog de latente bedoeling mogelijk zwaarder dan de manifeste bedoeling (p. 3).

Het uitvoeren van de politieke opdracht uit het Regeerakkoord 2010 (Rutte I) kans als dat impliciete doel van de Wi 2013 worden beschouwd. Het motto 'vrijheid en verantwoordelijkheid' past volgens emeritus hoogleraar migratie- en integratiestudies (R1) goed bij de ontwikkeling van de terugtrekkende overheid waarin langzaam afstand wordt genomen van de zorgzame staat. De wetswijziging kan volgens hem bovendien worden beschouwd als een symbool tegenover de autochtone bevolking waarmee het kabinet onder andere wilde bereiken dat zij geen kiezers zou verliezen aan rechtse partijen zoals de Partij voor de Vrijheid (PVV). Kortom: het electoraal belang en het uitvoeren van de politieke opdracht speelden ten tijde van deze wetswijziging een rol.

Bovenstaande doet vermoeden dat er sprake is geweest van een doelredenering waarbij de wijziging van het inburgeringsbeleid als goede mogelijkheid werd gevonden om aan die politieke opdracht te voldoen en daarmee de kiezers tevreden te houden. Emeritus hoogleraar Migratie en Integratiestudies Entzinger (R1) meent bovendien zeker te weten dat de wet van 2013 nog een erfstuk is van de gedoogconstructie met de PVV: *“dan denk je... In hoeverre is dat voor de bühne?”* (p. 7). Volgens hem speelt electorale angst dan ook een grote rol in de wijziging. Volgens de het hoofd van de Directie Integratie en Samenleving (R7) worden dit soort wetswijzigingen overigens enkel doorgevoerd, omdat de politiek dat nu eenmaal zo wil; *“het ligt er maar net aan wat voor een kabinet er zit [...] als ze toen met de PvdA of D66 hadden gezeten, hadden ze veel meer een compromis moeten sluiten”* (p. 4). Hij voegt daar even later aan toe dat iemand wel op de *“rode [linkse] rem”* was gaan staan als het écht niet had gekund (p. 13).

De tweede mogelijke verklaring voor waarom het inburgeringsbeleid er zo uit ziet als het er uitziet, is volgens de respondenten de politieke, rechtse, opdracht. Of zoals hoogleraar Migratie en Integratiestudies Entzinger (R1) het verwoorde:



“Het is helaas een erg ‘verpolitiseerd’ gebied en dat vind ik eigenlijk heel treurig voor de migranten voor wie het beleid, wat mij betreft, bedoeld is” (p. 9).

#### 7.4.3 Doelverschuiving: van succesvolle integratie naar bezuiniging

De derde mogelijke verklaring voor waarom het inburgeringsbeleid er uit ziet zoals het er uit ziet, is een mogelijke doelverschuiving waarbij het instrument ‘bezuinigen’ verwordt tot doelstelling. Hierbij is het oorspronkelijke langetermijndoel van succesvolle integratie en zelfredzame burgers *mogelijk* uit beeld geraakt, omdat het kortetermijndoel ‘kloppend maken van de begroting’ voorrang kreeg. In 2010 werd namelijk bekend dat gemeenten de inburgering per 2011 met €100 miljoen minder moesten organiseren en dat de uiteindelijke bezuiniging in 2014 zou oplopen tot een bedrag van €330 miljoen. Deze bezuiniging was nodig om het gat op de begroting van €3,2 miljard op te vullen en kon met de Wi 2013 worden gerealiseerd (KST II 2012/23, 75, p. 48). Al met al zag het bezuinigingsscenario er voor gemeenten zo uit (tabel 11):

Tabel 11: Bezuinigingsschema op basis van de miljoenennota 2010

(in miljoen €)	2011	2012	2013	2014
Bezuiniging	100	175	235	330
Budget inburgering (onderdel (WPB))	247	160	74	0

Voor voormalig senior trajectbegeleider bureau inburgering in Utrecht (R11) betekende de bezuiniging dat ze, bij wijze van spreken, alles waar ze mee bezig was uit haar handen moest laten vallen. Tijd voor een goede afronding was er niet. Het bezuinigingsplan leek heel wat op papier, maar werkte volgens haar in de praktijk niet. VluchtelingenWerk Nederland en de G4 (2012) waren hier ook bang voor en hebben destijds nog gelobbyd tegen de bezuinigingen. Zij meenden dat een goede inburgering er juist voor zou zorgen dat mensen sneller voor zichzelf kunnen zorgen waardoor de kosten voor inburgering snel terugverdiend zouden worden.

Hoewel ‘sommigen’, volgens de coördinerend beleidsmedewerker (R8), menen dat het bezuinigen de enige reden was voor de Wi 2013, meent hij dat de budgetten enkel zijn teruggedraaid, omdat die erg hoog waren ten tijde van het Deltaplan (p. 3). De directeur van het NVA in Amersfoort (R3) onderschrijft dat die middelen erg royaal waren, maar noemt de Wi 2013 ‘schraal’. Hoewel zij het belang van eigen verantwoordelijkheid inziet, vindt ze dat het niet van iedereen kan worden verwacht: *“enkel waar het past. Het mag geen verkapte bezuiniging zijn”* (p. 3). Volgens Movisie (2013) is het bij de begrippen als ‘eigen verantwoordelijkheid’ echter altijd de vraag of het niet toch om een bezuiniging gaat. Vaak betekent het weggeven van verantwoordelijkheden, volgens hen, namelijk dat de toegankelijkheid van professionele ondersteuning wordt beperkt. De voormalig consultant inburgering voor gemeente Zwolle (R4) noemt dat bezuinigen een *“jammerlijke ontwikkeling”*. Doordat alles in de aanbesteding moet, en inburgeraars te maken krijgen met organisaties met een winstoogmerk, is volgens haar het *“welkom”* dat gemeenten de vluchtelingen eerder gaven, helemaal verdwenen.

## 7.5 Beperkingen van het onderzoek

Als eerste mogelijke beperking moet worden genoemd dat het helaas nooit 100% zeker is dat de, in dit onderzoek, gereconstrueerde beleidstheorie dezelfde is als de officiële beleidstheorie die door de beleidsmakers is gehanteerd of geformuleerd. Het reconstrueren van een beleidstheorie is immers een persoonlijke aangelegenheid van de onderzoeker en volgens Van der Knaap (2006) maakt dat het erg lastig om tot 'ware oordelen' kunnen komen. Wat voor een volgend onderzoek ook goed zou zijn, is om met een secondant te werken die tijdens de interviews in de gaten houdt of alle topics diepgaand behandeld worden.

Een tweede mogelijke beperking van dit onderzoek is de politieke gevoeligheid van het onderwerp die respondenten mogelijk belemmerd heeft om het achterste van hun tong te laten zien. Aangezien voor dit onderzoek in beperkte mate kon worden terugvallen op schriftelijke bronnen, is veel informatie voortgekomen uit de verschillende interviews waardoor rekening gehouden moet worden met eventueel gegeven sociaal-wenselijke antwoorden. Hiervoor zijn echter, blijkens sommige expliciete uitspraken, geen aanwijzingen gevonden en vrijwel alle respondenten kwamen tot dezelfde soort conclusies. Enkel de informatie van de kant van de beleidsmakers week af. De manier waarop de praktijkbetrokkenen de Wi 2013 bekritiseerden, zo verdedigden de beleidsmakers hun geschreven beleid òf weten zij het aan de politiek.

De derde mogelijke beperking van dit onderzoek is juist het feit dat er geen politici zijn geïnterviewd. Hoewel er veel 'politieke informatie' uit de parlementaire stukken is verkregen, zou het kunnen dat er relevante informatie ontbreekt doordat politici in dit onderzoek niet aan het woord zijn geweest. Ten slotte bestaat er überhaupt de kans dat er enkele relevante respondenten ontbreken, doordat de respondenten via de sneeuwbal-methode zijn gekozen. Hiermee is gebruik gemaakt van het netwerk van respondenten en zijn eventueel relevante respondenten buiten hun netwerk niet aangeschreven. Voor een volgend onderzoek is het in ieder geval interessant om politici te spreken en bovendien zou het ook een mooie toevoeging zijn om de doelgroep van het beleid te interviewen over hun inburgeringservaringen.

## 7.6 Tot slot

De bevindingen van deze ex post beleidsevaluatie kunnen door beleidsmakers en politici benut worden om nog eens kritisch naar de beleidsdoelen, beleidsmaatregelen en veronderstellingen achter de Wi 2013 te kijken. Juist wanneer veronderstellingen niet houdbaar zijn kan een dergelijke reflectie volgens Van der Knaap (2006) namelijk bijdragen aan een 'lerende' overheid, hetgeen het maatschappelijk belang ten goede zal komen.

Wat dat maatschappelijk belang betreft, is het voorstelbaar dat het inburgeringsbeleid voor vluchtelingen in de toekomst verandert in een beleid met meer ruimte voor maatwerk en begeleiding richting de gewenste eigen verantwoordelijkheid. Dit vanwege de verwachting dat de huidige verplichte eigen verantwoordelijkheid juist niet zal leiden tot snellere zelfstandigheid en participatie in de samenleving. Uit de interviews en wetenschappelijke literatuur blijkt dat men er in de politiek eigenlijk niet vanuit had kunnen gaan dat de ingevoerde maatregelen zouden leiden

tot het gewenste doel. Dit roept kritische vragen op, want waarom wordt beleid ingevoerd als men eigenlijk al kan weten dat het niet zal werken? Mocht dit te maken hebben met het behagen van het electoraat, dan kan ook daarbij een kritische kanttekening worden geplaatst. Het is immers onvoorstelbaar dat de achterban, van welke partij dan ook, er baat bij heeft dat nieuwkomers niet goed integreren. Sterker nog: de door de Wi 2013 ogenschijnlijk bemoeilijkte integratie, zal er mogelijk toe leiden dat er juist meer investeringen moeten worden gedaan. Met het oog op de meest recente cijfers is het namelijk maar de vraag of er uiteindelijk wel echt bezuinigd wordt met de Wi 2013 en of men er überhaupt ooit vanuit is gegaan dat er op de lange termijn bezuinigd kon worden. Dit laatste komt onder andere doordat er in 2007 extra moest worden geïnvesteerd, doordat er grotere inburgeringsachterstanden waren ontstaan na het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid. Burgers mogen van hun overheid toch verwachten dat zij betrouwbaar, gefundeerd en transparant beleid voert, maar in het geval van de Wi 2013 is het zeer de vraag of dit wel het geval is geweest.

Voor toekomstig, nieuw, beleid is het daarom in ieder geval aan te bevelen dat zowel beleidsmakers als politici zich beter laten informeren over de implicaties die eventuele beleidsmaatregelen zullen hebben. Mocht het zo zijn dat men ten tijde van de besluitvorming over de Wi 2013 al op de hoogte was van die implicaties, dan is het te hopen dat dit voor toekomstig beleid wèl wordt meegenomen in beleidstheorie. Idealiter nemen beleidsmaker en politici hiervoor zelf een kijkje in de praktijk om zo te zien met wat voor een doelgroep zij te maken hebben en waarvoor zij bepaalde keuzes maken. Hopelijk zorgt die eye-opener er dan voor dat het inburgeringsbeleid van de toekomst op een meer houdbare beleidstheorie gestoeld is waarmee er een grotere kans bestaat op het behalen van de beleidsdoelen. Dit is zowel in het belang van de politiek en haar electoraat als in het belang van de vluchtelingen en overige nieuwkomers die moeten én willen integreren in de Nederlandse samenleving.

## Bronnenlijst

Asscher, L. F. (19-02-13) *Agenda integratie*. Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (11 april 2015)

Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2014). The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands. *Journal of International Migration and Integration*, 15(3), 431-448.

Besselsen, E., & de Hart, B. (2014). *Verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering. Een onderzoek naar de ervaringen van migranten in Amsterdam*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers

Blok, C. (2004). *Bruggen bouwen*. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid. Den Haag: SDU.

Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.

Bosniak, L., 2008, *The Citizen and the Alien. Dilemmas of Contemporary Membership*. Princeton: Princeton University Press. Geraadpleegd via [books.google.com](http://books.google.com) (10 juli 2015)

Bovens, M. (1991). Burgerschap of burgerzin. *Beleid en Maatschappij*, 18, pp. 113-114.

Bovens, M., Dekker, P., & Tiemeijer, W. (2014). *Gescheiden werelden?* WRR | SCP

Dauvergne, C. (2007). Informing integration: Assessing what we know, admitting what we don't know. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 24(2), pp. 14-16

Dagevos, J., Gijsberts, M. (2012) Eigen verantwoordelijkheid in de inburgering. In: Jonker, J. J., Van Noije, L., & Vrooman, C. (red.), *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 213-230

Dienst Publiek en Communicatie (27 juni 2013) *Rapport Deel je rijk - relevante trends voor overheidscommunicatie*. Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (23 maart 2015)

Donner, P. (16-06-2011) *Integratienota: Integratie, binding, burgerschap*. Geraadpleegd via: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (28 maart 2015)

Driouichi, F. (2007) *De casus inburgering en nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit*. Amsterdam University Press, WRR

- Eickmans-van der Poel, P. (februari 2013) *Oude afspraken worden nagekomen, maar: inburgeren is voortaan aan de mensen zelf*. Geraadpleegd via: [www.schulinck.nl](http://www.schulinck.nl) (19 februari 2015)
- Entzinger (27 september 2013). *Afscheidsrede: 'boundaries.'* Geraadpleegd via: [www.eur.nl](http://www.eur.nl) (24 februari 2015)
- Entzinger, H. (2014). The growing gap between facts and discourse on immigrant integration in the Netherlands. *Identities*, 21(6), pp. 693-707.
- Fermin, A. (2009). Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid. *Beleid, en Maatschappij*, 36(1), pp. 12-26
- Fischler, F. (2014), *Integration Policy Netherlands Country Report*. Geraadpleegd via: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32657> (29 maart 2015)
- G4; Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (2012) *De nieuwe Wet Inburgering: Risico's en knelpunten vanuit het perspectief van de G4*. Geraadpleegd via [www.vng.nl](http://www.vng.nl) (10 juli 2015)
- Geuijen K. (2000). 'Living and Working in an Asylum Seekers' Residence Centre', Gastelaars, M. (ed.), *On Location: The Relevance of the 'Here' and 'Now' in Organizations*, Shaker, Maastricht: pp. 105–123.
- Graaf, van de, H. (1988), *Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën*. *Beleid en Maatschappij*, pp. 7-19
- Gunsteren, H.R. van, (1998), *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary societies*. Boulder: Westview Press.
- Gunsteren, H.R. van, (2009). Burgerschap in Nederland 1992--2008: voortschrijdend inzicht?. *Beleid en Maatschappij*, 36(1), pp. 40-48
- Heffen, van, O. (2008), *Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk*. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 205-220) Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Holder, ten, F., Boer, de, M. (2012). *Kleine stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers* (Masterscriptie). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam  
Geraadpleegd via: [www.hallehghorashi.com](http://www.hallehghorashi.com) (20 februari 2015)
- Jacobs, D. (2000). Inburgering. Van integratie naar acculturatie. *Ex tempore. Verleden Tijdschrift* Nijmegen, 19(3), pp. 3-13.

- King, N. (2004), *Using Interviews in Quantitative Research. Essential guide to qualitative methods in organizational research*, pp. 11-22
- Knaap, van der, P. (2006) Theorie-gerichte beleidsevaluatie. Responsieve rationaliteit: niets zo praktisch als een goede theorie. *Vrij bestuurskunde* (4), pp. 78-87
- Knaap, P. van der (2010). Veiligheidsbeleid: Onderbouwd en effectief? De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie. *Tijdschrift voor veiligheid*, 9(1), 6-21.
- Leeuw, F. L. (1983). *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag: een studie naar theorieën over gedrag die aan beleid ten grondslag liggen* (Doctoral dissertation, Sciences sociales, Leyde).
- Leeuw, F. L. (1989) Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid. In A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 91-107), vierde druk, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Lems, M., & Suvarierol, S. (2012). De inhoud van 'burgerschap' in de inburgeringscursus en burgerschapsonderwijs. *Beleid & maatschappij*, 39(3), 280-296
- Lensink, E. (2015). Vluchtelingen extra hard geraakt door Wet inburgering: beleidsreactie VW op onderzoek naar verblijfsrechtelijke gevolgen van de Wi 2013. (persoonlijke correspondentie)
- Lipsky, M. (2010). Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: *Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Marshall, T. H. (1963). Citizenship and social class. In: *Sociology at the Crossroads*, pp. 67-127.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Nota Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van WVC (1994) *Investeren in integreren*. Het WVC-minderhedenbeleid, Den Haag.
- Movisie (2013) *Kennisdossier 5: zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid; de begrippen ontward*. Geraadpleegd via: [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl) (5 juni 2015)
- Phillimore, J. (2011). Refugees, acculturation strategies, stress and integration. *Journal of Social Policy*, 40(03), PP. 575-593.
- Punch, K. F. (2014). *Introduction to social research: Quantitative and qualitative approaches*. Sage.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Expressing and assessing program theory. *Evaluation: A systematic approach*, 7, 133-168.

Schillemans, T. (2014). Veelvormige veelfrontenoorlog. Empirische analyse van terugtocht, optocht, stilstand of hervorming van de Nederlandse staat. *Bestuurskunde*, 23(3), pp. 16 - 27

Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement.

Schinkel, W. (2009). De virtualisering van burgerschap en de paternalistische staat. *Sociologie*, 5(1), 48-68.

Schinkel, W., & van Houdt, F. (2009). Aspecten van burgerschap. Een historische analyse van de transformaties van het burgerschapsconcept in Nederland. *Beleid & maatschappij*, 36(1), pp. 50-58.

Schinkel, W., Houdt, van, F. (2010). 'The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism: Citizenship in contemporary governmentality', *The British Journal of Sociology*, 61 (4): pp. 696-715.

Silverman, D. (Ed.). (2011). *Qualitative research*. Sage.

Steyaert, J., Bodd, J., & Linders, L. (2005). *Actief burgerschap, het betere trek-en duwwerk rondom publieke dienstverlening*. Fontys hogescholen.

Thornton, L. (2007). "Upon the limits of rights regimes": Reception Conditions of Asylum Seekers in the Republic of Ireland. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 24(2). pp. 86-100

Tonkens, E., Kroese, G. (2009). *Burgerschap en Binding in Den Haag*. Stichting Actief Burgerschap: Universiteit van Amsterdam

Vroome, T. de, & Tubergen, F. van, (2014). Settlement Intentions of Recently Arrived Immigrants and Refugees in the Netherlands. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 12(1), pp. 47-66.

WRR (1989) *Allochtonenbeleid*, Den Haag: Sdu.

WRR (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu.

Yu, S., Ouellet, E., & Warmington, A. (2007). Refugee integration in Canada: A survey of empirical evidence and existing services. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 24(2) pp. 17-34

Zwan, A. van der, en H. Entzinger (1994) *Beleidsopvolging minderhedendebat*. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

**Websites:**

Vluchtelingenwerk Nederland (2010) *Naar een visie voor Vluchtelingenwerk 2015*. Geraadpleegd via: [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl) (19 februari 2015)

Vluchtelingenwerk Nederland (2013). *Vluchtelingen in getallen 2013*. Geraadpleegd via: [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl) (19 februari 2015)

VluchtelingenWerk Nederland (2014) *IntegratieBarometer 2014. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*. Geraadpleegd via: [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl) (18 februari 2015)

Vluchtelingenwerk (2015) *Maatschappelijke begeleiding: eerste hulp bij integratie*. Geraadpleegd via: [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl) (19 februari 2015)  
[www.duo.nl](http://www.duo.nl) (2015)

**Zie bijlage 5 voor de geraadpleegde en geanalyseerde parlementaire stukken** - deze zijn allen geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>



## Bijlagen

### Bijlage 1. Respondenten

Tabel 12. Respondenten

Nr.	Respondent	Functie
R1	H. Enztinger - interview op 21 april.	Hoogleraar integratie- en migratiestudies + socioloog
R2	E. Lensink - interview op 1 mei	Beleidsmedewerker inburgering en integratie, landelijk bureau VW
R3	A. Van Egmond - interview op 15 mei	Directeur stichting N.V.A. Centrum voor Duurzame Inburgering
R4	L. De Jager - interview op 18 mei	Voormalig consulent Inburgering, gemeente Zwolle, Medewerker Sociaal Wijkteam Oost, Zwolle
R5	P. Shahbazy - interview op 20 mei	Beleidsmedewerker afdeling integratie, Amersfoort + lid van raad van advies van Stichting Interschakel
R6	M. Van Lith - interview op 26 mei	Projectleider Inburgering, VluchtelingenWerk Oost Nederland
R7	H. Boschloo - interview op 2 juni	Afdelingshoofd uitvoering inburgering - Directie Integratie en Samenleving Min SZW
R8	P. Cabo - interview op 2 juni	Projectleider nieuwe Wet Inburgering MinSZW
R9	M. Van Zantvoort - interview op 2 juni	Bovenregionaal projectleider Inburgering, VluchtelingenWerk Nederland
R10	H. Wit - interview op 22 juni	Voormalig beleidsadviseur Bureau Inburgering gemeente Utrecht
R11	F. Cantepe - interview op 22 juni	Voormalig senior trajectbegeleider Bureau Inburgering gemeente Utrecht

## Bijlage 2. Topic lijst

### Start

- Eigen introductie
- Opname ok?
- Verwijzen naar naam/functie?
- Voorstellen respondent
- Betrokkenheid bij inburgering vluchtelingen?

### Algemeen

- Ontwikkeling inburgeringsbeleid
  - o Before/after 2013
  - o Veranderende rol organisatie/inburgeraar
  - o Mening/visie op verandering (normatief)
  - o Waarom zoveel wijzigingen/weinig evaluaties? (normatief)
- Huidig beleid (ook normatief)
  - o Generieke aspect
  - o Overzicht/uitvoerbaarheid
  - o Boetes
  - o Nadruk op E.V. (sinds 2007)

### Finaal

- Mogelijke doelen van het beleid?
  - o Waarom deze doelen?
  - o Betekenis hiervan voor de inburgeringspraktijk van vluchtelingen? (ook normatief)
- Maatregelen van het beleid en de betekenis ervan? (ook normatief)
  - o Vervallen gemeentelijke taken
  - o Kosten voor inburgeraar
  - o Belang van pre-inburgering
  - o Marktwerking (NLse sites)
  - o Geen onderscheid vluchteling/migrant

### Causaal

- Reden voor wetswijziging?
  - o Aanleiding/probleem (inhaalslag, bezuinigingen, politiek?)
  - o Mening hierover?
- Gevolgen van wetswijziging? (ook normatief)
  - o Inburgeringspraktijk vluchtelingen (lage opkomstcijfers?)
  - o Genoeg aanbod?
  - o Toekomstbeeld?
- Idealiter?

**Verbanden E. Gensink**

\* Naak wijzigen beleid omdat → inburgering als 'haartimmerij' voor integratieproblemen  
 ↳ tenzij: andere doelgroep!

maatschappelijk probleem met integratie? dan → kijken naar de inburgeringscursus!

Wenig evaluatie voorgaand beleid door → kostbare en hoge-ronde zaak + recht op wijziging (= 'ieder ten op de rem')

↳ "verzoening welkend! Hoge verwachtingen, maar weinig interesse in het effect" Barendse: het loopt niet goed.

\* nadruk op E.V. dmv → wetswijziging  
 ↳ want → tendens in de samenleving  
 UW: dat dat nu juist bij deze doelgroep niet!

Bevoegingen dus → laten vervallen gemeentelijke taken  
 dus ↳ wetswijziging want → E.V. Centraal

\* E.V. dmv → zelf cursus laten uitvoeren (← slechte site)  
 ↳ zelf nieuw uitvoeren  
 ↳ zelf cursus inruilen (← juridisch contract)  
 ↳ zelf lening aanvragen bij DWS (← ingewikkeld)

Vervallen gemeentelijke taken gevolg → vluchtelingen hebben geen aanspreekpunt meer + gemeenten geen overzicht

↳ gemeenten minder bereid om bij komende kosten voor hun rekening te nemen gevolg → sommige mensen stappen met cursus (of kiezen een 'slechtere') vanwege hoge reiskosten

\* Gelijke beleid duertelling en migrant leidt tot → ongelijke taakniveau bij start in gemeente

↳ **doelje vln** ↳ **bevoegd** ↳ **pre-inburgering** om taalachterstand in te halen

↳ UW: meer voorbereiding op de inburgering ipv voor-inburgering! (= verloren tijd)

\* wet inburgering voor te kort voor in verband met gepubliceerd + gemeenten te laat begonnen + wennen aan vrije markt + E.V. van inburgeraar **best tot** → Denkplan Inburgering

\* Wetswijziging 2013 als middel voor → Eigen Verantwoordelijkheid  
 ↳ Utekopke besluitvorming (rechtse) beeldvorming

Tenwij: Rijk heeft extra verantwoordelijkheid t.o.v. vluchteling  
 ↳ **namdrupe** integratie verformaliseren! (art. 34 vlucht.verdr.)

Wetswijziging voor acher burgerschap en sociale cohesie?  
 ↳ UW: wijziging heeft daar absoluut niet aan bijgedragen  
 ↳ E.V. voor eerder voor achterstand. Immers, vluchteling heeft hier nog geen sociaal netwerk.

Vluchtelingenwerk heeft er een taak bijgedragen waarvoor ie niet extra worden gefinancierd. → **Hoger werkende**

\* Wetswijziging → ~~versterken~~ maatschappelijke begeleiding wordt 'misbruikt' voor de inburgering

\* Wetswijziging **beveent** → **verhoging werkende** van begeleiders, + mensen zonder begeleiding stellen cursus uit + terugkijken

Bijlage 3. Voorbeeld analyse verbanden interview  
 Bijlage 4. Voorbeeld onderwerp tabel n.a.v. interviews

Onderwerp	Wie	Wat
Pre-inburgering	<b>Entzinger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Switch van passief naar actief is heel raar: op het AZC staan ze stil met grote focus op het verkrijgen van een vergunning. Daarna moeten ze ineens volledig actief zijn: "een hele rare sprong"</li> </ul>
	<b>Leensink</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Doekje voor het bloeden" – pre-inburgering om de taalachterstand in te halen, terwijl daar in de praktijk niets van wordt gemerkt!</li> <li>- Het is meer voorbereiding op de inburgering i.p.v. voor-inburgering, dus het is een beetje verloren tijd</li> </ul>
	Van Egmond	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op <b>AZC's</b> gebeurt niet zo veel – bijna iedereen stroomt met taalniveau A0 in. Mensen kijken op een AZC niet verder dan de vergunning en de woning. Ze zijn ontworteld en moeten eerst aarden (geestelijke blokkades overwinnen)</li> </ul>
	De Jager	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enkel nuttig voor hoogopgeleiden die er mentaal tot toe in staat zijn, maar dat zijn hoge uitzonderingen</li> <li>- Het idee is wel goed: zo vroeg mogelijk beginnen, maar het biedt geen reële kans tot het inhalen van de taalachterstand.</li> </ul>
	<b>Shabbazy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "Grote woorden, maar ik zie er niets van terug"</li> </ul>
	Van Lith	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terwijl: hoe eerder we beginnen en ingrijpen, hoe minder we later moeten betalen om de schade te compenseren</li> <li>- Geen ervaring mee in de praktijk: we zien er de effecten niet van terug.</li> <li>- Het geld kan beter gebruikt worden voor reiskostenvergoeding</li> </ul>
	Van Zantvoort	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taalachterstand en niet-leerbaarheid (PTTS) zorgen ervoor dat er een grote groep mogelijk het ontheffingstraject ingaat (kost heel veel geld dat beter ergens anders voor gebruikt kan worden)</li> <li>- Ik heb nog <b>ooit</b> ook maar iemand gehoord die pre-inburgering heeft gehad op het AZC. Ik weet wel dat er soms klasjes zijn en dat mensen zelf op de pc kunnen werken. Ik weet ook van een deal met het NCB van een online-lesmethode... Er zou een soort dossier meegegeven worden aan de cursist over wat diegene geleerd zou hebben, maar ik heb het nog nooit gezien en ik hoor dat er miljoenen heen gaan, dus ik ben erg benieuwd waar dat geld dan in zit.</li> <li>- Het verschilt ook heel erg hoe lang iemand op een AZC zit, dus ik denk dat het ook een illusie is dat iedereen taalniveau A- zou kunnen behalen. Mensen zijn met hele andere dingen bezig op een AZC; het is echt geen fijne leeromgeving waarin je lekker rustig kunt studeren. Echter, voor veel mensen kan het ook een soort afleiding zijn, sommigen zijn op het AZC al wel bezig om iets te doen</li> </ul>
	<b>Boschloo + Cabbo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nee, maar dat [op niveau 0 beginnen] gebeurt volgens mij ook niet. De huwelijksmigrant krijgt daarvoor hulp van zijn referent, wat ik net al zei, en de vluchteling komt over het algemeen toch binnen via COA. Precies en voordat ze daar uit [AZC] gaan, krijgen ze dus ook al een soort voorinburgering</li> <li>- "Nou dat is raar" (als reactie op opmerking dat er in de praktijk weinig van gemerkt wordt)</li> <li>- Ik heb meegeraad in een basis-les Nederlands. Allemaal in het kader van de voorinburgering. En er worden ook basislessen gegeven over kennis van de Nederlandse samenleving (KNS) om mensen alvast een beetje voor te bereiden op wat ze te wachten staat als je examen doet en als je mag blijven. Nou: ik was onder de indruk!</li> </ul>

## Bijlage 5. Geraadpleegde en geanalyseerde parlementaire stukken

Documenttitel	Inhoud	Data	Gebruik voor
Kamerstukken II 1993/94, 23684, 2	Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden	11-04-'94	Context
Kamerstukken II, 2001/02, 28198, 2	Nota integratie in het perspectief van immigratie	29-01-02	Context
Kamerstukken II, 2003/04, 29543, 1	Brief van de minister aan de Tweede Kamer	12-05-04	Context
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 3	Memorie van toelichting	16-11-11	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 4	Advies Raad van State	16-11-11	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 5	Verslag vaste commissie BZK	12-01-12	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 6	Nota n.a.v. verslag (Leers)	09-02-12	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 8	Brief van minister aan de Tweede Kamer	03-04-12	Reconstructie
Handelingen II 2011/12, 74, item 27	Behandeling van het wetsvoorstel	10-04-12	Reconstructie
Handelingen II 2011/12, 74, item 9	Behandeling van het wetsvoorstel	11-04-12	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 10 t/m 27	Ingediende moties en amendementen	10-04-12 t/m 11-04-12	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 29 t/m 45	Ingediende moties en amendementen	11-04-12 t/m 26-04-12	Reconstructie
Kamerstukken II 2011/12, 33086, 46	Brief van de minister aan de Tweede Kamer	25-04-12	Reconstructie
Handelingen II 2011/12, 33086, 82, item 15	Stemmingen in verband met het wetsvoorstel	26-04-12	Reconstructie
Handelingen I 2011/12, 33086, 33, item 4	Stemming in verband met het voorstel voor het mogelijk controversieel verklaren van het wetsvoorstel	19-06-12	Reconstructie
Kamerstukken I 2011/12, 33086, E	Memorie van Antwoord van minister Leers	29-06-12	Reconstructie
Handelingen I, 2011/12, 33086, 38, item 2	Behandeling van het wetsvoorstel	11-09-12	Reconstructie
Handelingen I, 2011/12, 33086, 38, item 7	Voortzetting behandeling van het wetsvoorstel	11-09-12	Reconstructie

Documentitel	Inhoud	Data	Gebruik voor
Handelingen I, 2011/12, 33086, 38, item 9	Stemmingen in verband met het wetsvoorstel	11-09-12	Reconstructie
Kamerstukken II 2012/13, 32824, 34	Brief van de minister aan de Tweede Kamer	09-09-13	Houdbaarheid
Kamerstukken II 2013/14, 32824, 62	Brief van de minister aan de Tweede Kamer	28-04-14	Houdbaarheid
Kamerstukken II 2014/15, 32824, 89	Verslag van een algemeen overleg	13-03-15	Houdbaarheid

## Bijlage 6. Te ondernemen activiteiten voor inburgerende vluchteling

- Burgerservicenummer aanvragen
- Huurovereenkomst tekenen
- Inschrijven bij gemeente
- Huis inrichten
- Aanmelden bij energimaatschappij
- Aanmelden waterleverancier
- Bankrekening openen
- Zorgverzekering afsluiten
- Aanvullende zorgverzekeringen afsluiten
- Zorgtoeslag regelen
- Aansprakelijkheidsverzekering afsluiten
- Inboedel- en brandverzekering afsluiten
- Huurtoeslag regelen
- Huisarts en tandarts zoeken
- DigiD aanvragen
- Specialist in ziekenhuis (ponskaartje)
- Bij trauma's: psychiater/GGZ
- School voor kinderen zoeken
- School- of lesgeld betalen
- Kinderbijslag aanvragen
- Kinderopvang regelen
- Langs consultatiebureau met kinderen
- Vaccinaties voor kinderen regelen
- Taalles en inburgering regelen
- Administratie beheren
- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen
- Informatie inwinnen over OV
- Informatie inwinnen over inzameling vuilnis en recycling
- Diploma's laten waarderen
- Inschrijving UWV regelen
- Her- of bijscholing regelen
- Studiefinanciering aanvragen
- Paspoort of identiteitsbewijs aanvragen
- Documenten laten vertalen (bijv. trouwakte of geboortebewijs)