

Kennis nemen of overnemen?

*Street Level onderzoek naar de uitvoering van het
Nederlandse inburgeringsbeleid*



5 juli 2013

Masterscriptie Sociologie, Grootstedelijke vraagstukken en beleid (GVB)

Sabine Kraemer (studentnr. 338650)

Begeleider: prof. dr. Han Entzinger, tweede lezer: dr. Theo Veld

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	pagina
1 Inleiding	5
2 Inburgering in Nederland	7
2.1 Ontwikkelingen in Nederlands inburgeringsbeleid	7
2.2 Huidig inburgeringsbeleid	10
2.3 Uitvoering van het inburgeringsbeleid	11
2.4 Kritiek op het inburgeringsbeleid	13
3 Theoretisch kader	15
3.1 Lipsky's Street Level Bureaucracy	15
3.1.1 <i>Street Level Bureaucracy</i>	15
3.1.2 <i>Street Level Bureaucracy in het nieuwe millennium</i>	17
3.1.3 <i>Inburgeringsdocenten als Street Level Bureaucrats</i>	18
3.1.4 <i>Invloed van Street Level Bureaucrats op beleidsuitvoering</i>	23
3.2 Street Level Bureaucrats in een multiculturele setting: diversity workers	24
3.2.1 <i>Dilemma's van diversity workers</i>	24
3.2.2 <i>Response repertoires</i>	25
3.2.3 <i>Macht van diversity workers</i>	26
3.2.4 <i>Invloed van diversity workers op de uitvoering van beleid</i>	29
3.3 Mogelijke onderzoeksuitkomsten	29
4 Opzet en uitvoering van het onderzoek	31
4.1 Onderzoeksopzet	31
4.2 Uitvoering van onderzoek	33
4.2.1 <i>Locatie</i>	33
4.2.2 <i>Interviews</i>	34
4.2.3 <i>Observaties</i>	34
5 Onderzoeksresultaten en bevindingen	35
5.1 Verschillende doelen ten aanzien van de inburgeringscursus	35
5.1.1 <i>Overheidsdoelen</i>	35
5.1.2 <i>Doelen van de organisatie</i>	37
5.1.3 <i>Doelen van docenten</i>	37
5.1.4 <i>Vergelijking van doelen</i>	39
5.2 Inburgeringsdocenten en Street Level Bureaucracy	41
5.2.1 <i>Clïëntcontact en beleidsvrijheid</i>	41
5.2.2 <i>Werkomstandigheden</i>	43
5.2.3 <i>Vervorming van beleid door inburgeringsdocenten</i>	51
5.3 Dilemma's en response repertoires van inburgeringsdocenten	53
5.3.1 <i>Ervaren dilemma's</i>	54
5.3.2 <i>Response repertoires</i>	54
5.3.3 <i>Effect op beleidsuitvoering</i>	58
5.4 Kennis nemen of overnemen?	58
6 Conclusie en aanbevelingen	60

Hoofdstuk 1 Inleiding

In 1980 publiceerde Michael Lipsky zijn bekendste werk *Street Level Bureaucracy: dilemma's of the individual in public services*. Hierin stelde hij dat onderzoek naar beleidsuitvoering zich niet moet richten op de top van overheidsbureaucratie, maar op de zogenaamde uitvoerders aan de basis (Street Level Bureaucrats). Deze uitvoerende werkers worden volgens Lipsky door hun werkomstandigheden geconfronteerd met tegenstrijdige eisen en dilemma's. Om hun werksituatie werkbaar te houden ontwikkelen de Street Level Bureaucrats (hierna SLB's) verschillende aanpassingsstrategieën. Volgens Lipsky is dit de verklaring voor de vaak grote discrepantie tussen het aan de top geformuleerde beleid en de feitelijke uitvoeringspraktijk.

Het inburgeringsbeleid is de afgelopen decennia sterk aan verandering onderhevig geweest. Voor mijn masteronderzoek wilde ik graag bekijken of de uitvoering van de inburgeringscursus was meegegaan in alle veranderingen. En of er sprake was van de door Lipsky beschreven Street Level Bureaucracy mechanismen in de uitvoering van inburgeringsbeleid. Volgden docenten het overheidsbeleid, ook al veranderde dat steeds? Of was er misschien sprake van vervorming van het beleid doordat docenten er in het contact met cliënten heel andere ideeën en praktijken op nahouden?

Mijn assumptie hierbij was dat docenten de nadruk op normen en waarden niet zo belangrijk zouden vinden als de overheid in haar beleid. Het leek mij dat vooral die verschuiving door veel docenten niet zou worden overgenomen.

Mijn beeld van een inburgeringsdocent was dat van iemand die vanuit een ideaal met betrekking tot de multiculturele samenleving juist de verschillende normen, waarden en gebruiken zou omarmen. Het werken met cursisten werd naar mijn idee gedaan door mensen die vooral het uitgangspunt van de inburgeraar belangrijk zouden vinden. Ik kon mij niet voorstellen dat docenten het belangrijk zouden vinden dat een inburgeraar na de cursus helemaal overtuigd zou zijn van de juistheid van het homohuwelijk en het recht op euthanasie. Eerder zag ik een situatie voor me waarin respect en ruimte bestaat voor alle verschillende ideeën van de inburgeraars.

Om te onderzoeken of er inderdaad een verschil bestaat tussen het beleid op papier en de uiteindelijk uitvoering van het inburgeringsbeleid in Nederland door docenten, is de benadering van Lipsky gevolgd.

De uitvoering van het inburgeringsbeleid is onderzocht vanuit het perspectief van de mensen die in de praktijk verantwoordelijk zijn voor deze uitvoering: de inburgeringsdocenten. Door middel van lesobservaties en interviews is achterhaald of de door Lipsky beschreven theorie ook toepasbaar is op inburgeringsdocenten.

Datzelfde is gedaan met het model van Anniken Hagelund uit 2009 over *response repertoires* onder *diversity workers*. Dit zijn SLB's die werken in een multiculturele context. Zij stelt dat er dilemma's in het werk van diversity workers ontstaan waarop wordt gereageerd met verschillende *response repertoires*. Ook deze theorie is met interviews en lesobservaties getoetst onder inburgeringsdocenten.

Hoofdstuk 2 Inburgering in Nederland

In dit hoofdstuk wordt een situatieschets gegeven van het huidige inburgeringsbeleid in Nederland. Ook wordt weergegeven welke veranderingen de afgelopen decennia hebben bijgedragen aan de beleidsvorming rond dit onderwerp. Er wordt tevens kort gekeken naar de uitvoering en de uitvoerders van het beleid, de inburgeringsdocenten. Tot slot wordt het effect van de Nederlandse inburgeringscursus kort beschreven.

2.1 Ontwikkelingen in Nederlands inburgeringsbeleid

Een beleidsgebied dat de afgelopen decennia sterk aan verandering onderhevig is geweest is dat rond integratie en inburgering. Entzinger (2006) laat zien dat er drie grote veranderingen hebben plaatsgevonden in het Nederlandse beleid voor migranten;

1. In de jaren tachtig bestond het minderhedenbeleid, dat erop gericht was dat minderheden als groep participeerden in de Nederlandse samenleving. Het overnemen van dominante waarden en de identificatie met deze waarden werd niet van de minderheden verwacht. Het beleid was daar dan ook niet op gericht. Onder invloed van de verzuiling werden minderheden gezien als afgescheiden gemeenschappen en was het mogelijk dat minderheden eigen instituties oprichtten die ook gesubsidieerd werden door de overheid.
2. Vanaf 1994 koos het eerste paarse kabinet (VVD, PvdA en D66) voor een nieuwe aanpak van integratie. Het kabinet definieert integratie in termen van institutionele participatie, en beschouwt cultuur als een privé aangelegenheid. In deze fase wordt de term "burgerschap" voor het eerst een aandachtspunt in het integratiebeleid. De term werd niet gebruikt in de juridische zin (wie is wel/geen (staats)burger van een land?), maar als aansporing voor immigranten om zich te identificeren met de Nederlandse politieke gemeenschap en om deel te nemen in besluitvorming. Onder paars werd de verplichte inburgeringscursus ingevoerd, die voornamelijk bestond uit een talencursus. De focus van immigratiebeleid verschoof onder paars van de groep naar het individu en van etnische minderheden naar individuele migranten.

3. Aan het begin van het nieuwe millennium verschoof het integratiebeleid opnieuw. Dit keer onder invloed van de publieke en politieke discussie naar aanleiding van de zogenaamde mislukking van het multiculturele model en verschillende maatschappelijke gebeurtenissen zoals de aanslagen van 9/11 en de opkomst van Pim Fortuyn. Institutionele participatie was niet langer genoeg als doel van integratiebeleid. Er werd nu ook van immigranten verwacht dat zij zich gedragen in lijn met Nederlandse gewoonten en dat zij zich identificeren met Nederlandse waarden en met Nederland in het algemeen. De culturele dimensie van integratie is opnieuw in belang toegenomen (net als in de jaren 80) maar nu juist in tegengestelde richting. Het gaat niet langer om het behoud van de eigen cultuur, maar om de aanpassing aan de dominante Nederlandse cultuur.

Entzinger (2006) benadrukt in reactie op de conclusie van de Tweede Kamer in 2002 dat integratie mislukt zou zijn, dat uit grondiger analyse (o.a. door de Commissie Blok in 2004) blijkt dat het integratieproces steeds is doorgestaan -er is wel degelijk vooruitgang geboekt- maar dat de standaard waaraan integratie wordt afgemeten steeds is veranderd onder invloed van veranderingen in integratiebeleid.

De door Entzinger aangetoonde verschuivingen in beleid zijn ook merkbaar in de opzet en uitvoering van inburgeringscursussen. In Nederland is het inburgerings- en naturalisatiebeleid steeds strenger en dwingender geworden. De inburgeraar dient aan steeds meer voorwaarden te voldoen voordat hij¹ is ingeburgerd en gezien wordt als volwaardig burger van het gastland. Goodman (2010) heeft het naturalisatiebeleid van de EU-15 (België, Duitsland, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden) vergeleken na constructie van een civic integration index (CIVIX). Deze index meet eisen aan de taalkennis, landkennis en waardebetrokkenheid van het naturalisatiebeleid van de Europese landen. Aan de hand van de CIVIX komt Goodman tot een typologie van verschillende burgerschapsstrategieën waarbij toegang tot burgerschap en de inhoud van het burgerschap zijn gemeten. Het draait in dit onderzoek om de voorwaarden waaraan een nieuwkomer moet voldoen om de nationaliteit van het gastland te verkrijgen (burgerschap wordt in dit onderzoek gelijkgesteld aan naturalisatie, na naturalisatie is de nieuwkomer officieel staatsburger).

1 Voor de gehele tekst geldt dat waar 'hij' staat, ook 'zij' gelezen kan worden.

Nederland behoort in deze typologie tot het type *conditional* samen met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen zien, in hun beleid, burgerschap (in de vorm van naturalisatie) als een beloning (niet als mechanisme) voor succesvolle integratie. Dit komt in twee opzichten naar voren: als eerste hebben beleidsmakers geprobeerd om het concept van burgerschap meer samenhangend en betekenisvol te maken aan de hand van criteria van burgerschap. Daarnaast spelen eisen een belangrijke screenende rol doordat zij de toegang van immigranten tot legale status en rechten beperken.

In Nederland is het succesvol doorlopen van een inburgeringscursus sinds 2007 een voorwaarde voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Goodman stelt dat de meest prominente, en controversiële, reden achter de implementatie van verplichte inburgering (in deze landen met een geschiedenis van relatief open immigratie) de controle en beperking van de instroom en vestiging van migranten is. Nederland wordt door Goodman genoemd als extreem voorbeeld van een land waar de integratie-eisen sterk zijn toegenomen en een grote mate van afschrikking tot gevolg hebben, en benoemt dat Human Rights Watch in 2008 Nederland zelfs heeft veroordeeld voor het gebruiken van inburgeringstoetsen als een discriminatiemiddel (Goodman, 2010: 767). Het door Goodman aangetoonde Nederlandse beleid ten aanzien van naturalisatie is het gevolg van de eerder beschreven veranderingen in het immigratiebeleid.

De veranderingen in het beleid scheppen ook steeds nieuwe verwachtingen ten aanzien van het gedrag van de inburgeraar. De inburgeraar moet bepaald gedrag en bepaalde kennisverwerving aantonen voordat hij de Nederlandse nationaliteit krijgt toegekend. Het concept burgerschap (en daarmee het concept inburgeren) is veranderd.

Schinkel (2009) stelt dat er een verschuiving plaats heeft gevonden van formeel burgerschap (naturalisatie) naar moreel burgerschap (integratie/inburgering) in het Nederlandse integratiediscours. Hij omschrijft de huidige fase in het integratiediscours als een *culturist phase* (Schinkel 2009, p18) waarin culturele integratie voorrang heeft op sociaaleconomische integratie. Het integratiediscours is grotendeels beperkt tot culturele kwesties en vooral tot kwesties met betrekking tot de Islam. Culturisme problematiseert volgens Schinkel culturen als zodanig voor hun gebrek aan aanpassing aan cultuur in de zin van de dominante Nederlandse cultuur.

Schinkel beschrijft dat vóór de *culturist phase* in het integratiebeleid werd aangenomen dat een immigrant eerst een burger werd in formele zin (genaturaliseerd werd), en dat hij of zij met de tijd zichzelf zou verbinden aan de samenleving en ook een burger zou worden in de morele zin

(zou integreren/inburgeren). Op dit moment is het in Nederland precies andersom: de immigrant moet eerst een burger worden in de morele zin en integreren in de samenleving voordat hij of zij een burger kan worden in de formele zin. De immigrant moet zijn² verblijf in Nederland (of de Nederlandse nationaliteit) als het ware verdienen door te bewijzen dat hij de fundamentele normen van de Nederlandse samenleving accepteert.

Dit komt overeen met de bevindingen van Entzinger (2006). Hij stelt dat het huidige beleid rond inburgering uitgaat van de volgende verwachtingen: Institutionele participatie is niet langer genoeg als doel van integratiebeleid. Er wordt nu ook van immigranten verwacht dat zij zich gedragen in lijn met Nederlandse gewoonten, en dat zij zich identificeren met Nederlandse waarden en met Nederland in het algemeen. Het uitgangspunt is niet het behoud van de eigen cultuur, maar aanpassing aan de dominante Nederlandse cultuur.

Het concept burgerschap wordt dus niet langer alleen afgemeten aan institutionele participatie. Pas als de inburgeraar zich gedraagt volgens de Nederlandse gewoonten, en zich identificeert met de Nederlandse waarden, mag hij officieel als burger worden opgenomen in de Nederlandse samenleving.

In de inburgeringscursussen is deze verschuiving ook merkbaar. Sinds 2000 worden er, onder invloed van het integratiediscours, steeds hogere eisen aan inburgering gesteld. Daarnaast werden nieuwe eisen toegevoegd, met name wat betreft de kennis van de Nederlandse normen en waarden (Fermin 2009). Zo introduceerde de overheid (op advies van de Commissie Franssen in 2004) het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving als vervanging voor het onderdeel Maatschappij Oriëntatie. In dit onderdeel van de inburgeringscursus worden burgerschapscompetenties aangeleerd onder andere op het gebied van; voorzien in eerste levensbehoeften, feitelijke kennis over Nederland en centrale waarden van de Nederlandse rechtsstaat (Commissie Franssen, 2004: 7). Nederlandse normen en waarden spelen een grote rol in de inhoudelijke inrichting van dit onderdeel van de inburgeringscursus.

2 Voor de gehele tekst geldt dat waar 'zijn' staat, ook 'haar' kan worden gelezen.

2.2 Huidig inburgeringsbeleid

In het overheidsbeleid wordt het doel van de inburgeringscursus, na invoer van de Wet Inburgering (WI) in januari 2007, kort en concreet benoemd:

“Inburgeren houdt in: de Nederlandse taal leren en kennis nemen van de Nederlandse maatschappij. Ook wil de Rijksoverheid dat inburgeraars actief meedoen in de samenleving en zelf zo snel mogelijk economisch zelfstandig zijn.”

(<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/beleid-inburgeren> 09-04-2013)

De doelstelling die de overheid voor inburgeringstrajecten heeft vastgesteld, is dat immigranten binnen het traject de vaardigheden moeten leren die nodig zijn om te kunnen slagen voor het inburgeringsexamen. Deze vaardigheden, wat ze moeten kunnen en kennen, zijn omschreven in de Wet Inburgering. Het aanleren van de beschreven vaardigheden is de hoofddoelstelling van het inburgeringstraject.

In de lessen moeten inburgeraars Nederlands leren schrijven, lezen, spreken en begrijpen. Ook dienen zij lessen te krijgen over kennis van de Nederlandse samenleving. Dit zijn de middelen waarmee het doel (het halen van het examen) bereikt dient te worden. Daarbij komt, zoals in het citaat beschreven, het overheidsdoel dat inburgeraars door het volgen van het traject actief mee kunnen doen in de samenleving, en zo snel mogelijk economisch zelfstandig zijn.

In januari 2013 zijn door de rijksoverheid opnieuw wijzigingen doorgevoerd in het inburgeringsstelsel en in het inburgeringsexamen. De overheid wil dat inburgeringsplichtigen voortaan zelf zorgen voor hun inburgering en scherpt daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars aan.

“Het kabinet vindt de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving essentieel voor de toelating tot en verblijf in Nederland. Als migranten ervoor kiezen naar Nederland te komen, mag van hen worden gevraagd dat zij actief deelnemen aan de samenleving.”

(<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/beleid-inburgeren>, 10-04-2013)

Immigranten die van buiten de EU naar Nederland komen of al in Nederland wonen zijn verplicht om in te burgeren. Het kabinet-Rutte-Asscher wil de eisen aan inburgeraars vanaf januari 2013 nog verder aanscherpen. Het uitgangspunt daarbij is dat mensen die de Nederlandse taal niet beheersen, niet in aanmerking kunnen komen voor een bijstandsuitkering. De inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op het

inburgeringsexamen. In de wetwijziging d.d. januari 2013 van de Wet Inburgering (WI) is vastgelegd dat inburgeringsplichtigen voortaan zelf moeten zelf zorgen voor hun inburgering.

2.3 Uitvoering van het inburgeringsbeleid

In Nederland valt het aanbieden van de inburgeringscursus onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeente maakt hiervoor gebruik van zelfstandige taalaanbieders. Ze kopen, met andere woorden, de inburgeringscursus in bij een externe organisatie. De gemeente betaalde tot januari 2013 de taalaanbieders voor iedere geslaagde cursist. Sinds 2013 wordt de cursus, zoals eerder beschreven, niet langer betaald door de gemeente maar door de cursist zelf.

De eerder genoemde ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid zijn merkbaar voor de uitvoerders van dit beleid. De organisaties die de inburgeringscursus aanbieden moeten inspringen op de veranderingen in het beleid en op de veranderde exameneisen.

Daarnaast heeft dit ook effect op de mensen die, door dagelijks contact met de cursisten, het beleid in de praktijk uitvoeren; de inburgeringsdocenten.

Van Huis en De Regt (2005) hebben in hun onderzoek naar de uitvoering van Maatschappij Oriëntatie (de voorloper van Kennis van Nederland, het onderdeel van de inburgeringscursus waarin kennisoverdracht plaatsvindt over Nederland en Nederlandse gebruiken) een aantal docenten geïnterviewd die dit vak geven. Uit deze interviews bleek dat de docenten niet altijd achter de nieuwe ontwikkelingen in het beleid en in de cursus staan.

Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat de roep om meer kennis van de Nederlandse geschiedenis om een gemeenschappelijke identiteit te kweken bij de docenten weinig gehoor vindt. De meesten vinden veel aandacht voor geschiedenis niet belangrijk en zij lijken er in de les ook weinig tijd aan te besteden.

Uit de interviews komt tevens naar voren dat de docenten de nieuwkomers niet op een paternalistische wijze tegemoet willen treden en dat ze niet willen voorschrijven aan welke regels migranten zich moeten houden en wat ze moeten denken en doen. De docenten vinden juist meningsvorming belangrijk en stimuleren, door gesprekken en discussies, dat migranten zelf een mening vormen over de normen en waarden in Nederland. Dit zou er op kunnen wijzen dat docenten de normatieve aard van de inburgering niet overnemen zoals dat vanuit het beleid misschien wel verwacht wordt.

Maatschappij Oriëntatie is inmiddels vervangen voor Kennis in de Nederlandse samenleving waarbij zoals gezegd nog meer nadruk is komen te liggen op het overnemen van normen en waarden. Kijkend naar het onderzoek van Van Huis en De Regt is het denkbaar dat de docenten er andere ideeën op nahouden en de recente veranderingen in het beleid in de praktijk niet volledig hebben doorgevoerd.

2.4 Kritiek op het inburgeringsbeleid

In april dit jaar publiceerde het Algemeen Dagblad een artikel over het promotieonderzoek van Van Oers (2013). Zij onderzocht de inburgeringstoetsen in Duitsland, Nederland en Engeland.

In haar onderzoek heeft Van Oers onderzocht waarom de genoemde landen burgerschapstoetsen (ofwel inburgeringstoetsen) hebben geïntroduceerd, en welke effecten deze toetsen hebben geproduceerd (Van Oers, 2013: 1). Van Oers stelt dat in Nederland een aanzienlijke kloof bestaat tussen de symbolische parlementaire debatten over de invoering van burgerschapstoetsen en hun feitelijke uitvoering. Voordat het beleid werd geïntroduceerd waren de politieke debatten over het inburgeringsexamen gericht op de rechten die de nieuwe Nederlander zou verkrijgen na naturalisatie (de democratische rechten en plichten, vrijheden etc). Van Oers laat in haar onderzoek echter zien dat de inhoud van het inburgeringsexamen zich vooral richt op omgaan met culturele verschillen. Dit komt dus niet overeen met het eerdere politieke debat. Het is hierdoor volgens haar onwaarschijnlijk dat de toetsen de ambitieuze doelen waarvoor ze werden ingevoerd ook daadwerkelijk zullen bereiken (Van Oers, 2013: 12).

Vervolgens stelt Van Oers in haar onderzoek dat in alle drie de onderzochte landen de inburgeraars worden getoetst op zaken die niet thuishoren in burgerschapstests. Dit zet volgens haar vraagtekens bij de algemene geschiktheid van tests als instrument om te beoordelen of een buitenstaander toegang tot de gemeenschap van burgers kan worden verleend (Van Oers, 2013: 13).

Tot slot heeft Van Oers in haar onderzoek naar het effect van de introductie van burgerschapstoetsen gekeken. Zij stelt dat de introductie van de toets in Nederland heeft geleid tot een daling van het aantal naturalisaties. Bovendien lijkt in Nederland de daling permanent te zijn, wat volgens Van Oers signaleert dat de afschrikkende werking van de nieuwe eisen duurzaam is en immigranten er permanent van weerhoudt naturalisatie aan te vragen (Van Oers, 2013: 13). Daarnaast lijken de toetsen een meer nadelige invloed te hebben op bepaalde groepen; ouderen, laagopgeleide immigranten en immigranten met bepaalde nationaliteiten.

Van Oers concludeert; *“Dit betekent dat, hoe ze ook zijn vormgegeven, geformaliseerde taal en integratie-eisen tot uitsluiting leiden, in ieder geval in de drie betrokken landen. Door een belangrijk deel van de permanent verblijvende allochtone bevolking uit te sluiten van volledige burgerschapsrechten dragen de toetsen niet bij aan een verbeterde integratie van immigranten.”*

(Van Oers, 2013 p.14)

Deze conclusie staat haaks op het uitgangspunt dat de inburgeringscursus een middel moet zijn om succesvolle participatie in de samenleving te bewerkstelligen.

Vooraf de integratie van immigranten aan de zogenaamde ‘onderkant’ van het immigratiespectrum (o.a. ouderen, vrouwen in achterstandsposities, laag opgeleiden en analfabeten) wordt eerder belemmerd dan bevorderd doordat zij worden uitgesloten.

“Omdat ze aanzienlijke belemmeringen vormen voor degenen die niet beschikken over de benodigde vaardigheden en financiële middelen, kan de conclusie worden getrokken dat de burger-schapstoetsen in alle drie de landen fungeren als instrumenten van selectie en uitsluiting.”

(Van Oers, 2013 p.15)

Ook stelt Van Oers dat, wat de integratie van de toetskandidaten betreft, de toetsen hier niet per definitie bijdragen vanwege de inhoud en de beperkte waarde van het certificaat voor bijvoorbeeld de arbeidsmarkt (Van Oers, 2013:15). De taal en kennisverwerving die de cursist opdoet tijdens de cursus doet dat wel.

Van Oers concludeert dat het afschaffen van de burgerschapstoets een voor de hand liggende optie zou zijn, gezien de beperkingen van de toets om het doel waarvoor de toets geïntroduceerd werd te bereiken.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader weergegeven dat ten grondslag ligt aan mijn onderzoek naar de uitvoering van inburgeringsbeleid door inburgeringsdocenten. Als eerste wordt de theorie van Lipsky over de uitvoering en vervorming van beleid op de werkvloer geïntroduceerd. Vervolgens worden de *response repertoires* van Hagelund toegelicht, die Lipsky's theorie over beleidsuitvoering plaatst in een multiculturele setting.

3.1 Lipsky's Street Level Bureaucracy

3.1.1 Street Level Bureaucracy

In dit onderzoek wordt gekeken naar de inburgeringsdocent als uitvoerder van het overheidsbeleid ten aanzien van inburgering. Om de positie van de inburgeringsdocent ten aanzien van de uitvoering van het beleid te verhelderen, wordt gebruik gemaakt van Michael Lipsky's theorie over Street Level Bureaucracy.

Voordat de theorie van Lipsky wordt toegelicht is het zinvol om stil te staan bij het concept bureaucratie. De Duitse socioloog Max Weber zag in zijn tijd, 1864 – 1920, een organisatietype ontstaan dat gekenmerkt wordt door rationele principes, de bureaucratie. Hij omschrijft het ideaaltype van een bureaucratie als een organisatie waarbinnen sprake is van gestandaardiseerde regels die door functionarissen worden toegepast zonder rekening te houden met speciale omstandigheden of speciale gevallen. Binnen de organisatie heerst een hiërarchische gezagsstructuur die bepaalt wie naar wie moet luisteren en vervolgens gehoorzamen (De Jong, 1997:132). De sleutelwoorden die Weber gebruikt bij zijn omschrijving van een bureaucratie zijn:

“standaardisatie, formalisering, centralisatie, depersonalisatie en specialisatie”

(De Jong, 1997 p.132)

In de tijd dat Michael Lipsky zijn theorie over Street Level Bureaucrats ontwikkelde, 1980, was dit organisatietype kenmerkend geworden voor veel overheidsinstanties.

In een bespreking van het werk Lipsky door Havinga en Terpstra (1988) wordt de belangrijkste kritiek van Lipsky op onderzoek naar beleidsuitvoering beschreven. Lipsky stelt dat onderzoek naar beleidsuitvoering zich niet moet richten op de top van de overheidsbureaucratie maar op de uitvoerders aan de basis.

Havinga en Terpstra (1988) schetsen het klassieke model van implementatieonderzoek als volgt:

Als eerste wordt er in deze theorie van uitgegaan dat beleidsvorming en -uitvoering een hiërarchische structuur hebben. Hoe dichter men bij de beleidsuitvoering staat, hoe meer invloed men zou hebben op het beleid. Het tweede uitgangspunt van dit model is dat de organisaties die belast zijn met de uitvoering van beleid onderling samenhangen en daarmee een zogenaamd beleidssysteem vormen.

Lipsky bespreekt in zijn werk *Street Level Bureaucrats* (1980) een ander model waarin niet langer van boven naar beneden wordt gekeken, maar van beneden naar boven. Hij stelt dat niet de mensen aan de top, maar de praktische uitvoerders aan de basis vaak de meeste invloed hebben op het beleidsproces. Daarnaast hebben verschillende partijen vaak verschillende belangen en is de praktijk van de uitvoerders vaak zo anders dan de intenties van de mensen aan de top, dat men niet kan spreken van een beleidssysteem. Volgens Lipsky moet daarom de analyse van de uitvoering van beleid zich richten op de mensen die het beleid moeten uitvoeren en niet op de mensen die het beleid formuleren.

Havinga en Terpstra (1988) benadrukken dat de top-down benadering niet overbodig is geworden en dat in veel gevallen een synthese tussen top-down en bottom-up onderzoek gewenst zal zijn.

In het werk van Lipsky komt naar voren dat in de praktijk beleidsprocessen vaak heel anders verlopen dan bij oppervlakkige waarneming lijkt. Beleid wordt vaak niet zozeer geformuleerd aan de top, maar krijgt pas gestalte in de dagelijkse gang van zaken. Wanneer men wil weten waaruit beleid bestaat of waarom beleid bepaalde uitkomsten heeft, moet volgens Lipsky worden nagegaan wat mensen op verschillende niveaus doen. "De afzonderlijke actoren nemen beslissingen, die *geaggregeerd* systematisch tot bepaalde uitkomsten leiden" (Havinga en Terpstra 1988, p 273, cursivering origineel).

Havinga en Terpstra (1988) definiëren SLB's als een verzamelterm voor alle uitvoerende werkers, wier dagelijks werk bestaat uit contacten met cliënten. Namens de organisatie waar zij werkzaam zijn nemen zij beslissingen over de verdeling van goederen, diensten of sancties aan cliënten. Als een van de voorbeeldberoepsgroepen noemen zij onderwijzers. De docenten van inburgeringcursussen kunnen volgens deze definitie gezien worden als SLB's.

Lipsky benoemt twee kenmerken als centrale aspecten in het werk van SLB's. In de eerste plaats bestaat hun dagelijks werk uit contacten met cliënten. In de tweede plaats hebben zij een relatief hoge mate van beleidsvrijheid. De beleidsvrijheid is volgens Lipsky onvermijdelijk omdat de

taken die SLB's moeten uitvoeren, te gecompliceerd zijn om geheel vast te leggen in regels. SLB's ontvangen richtlijnen en regels waaraan zij zich moeten houden, maar zij zijn daarnaast in staat om binnen deze richtlijnen hun eigen belangen en inzichten te volgen. (Havinga en Terpstra, 1988: 279)

De door Lipsky omschreven beleidsvrijheid kan een vervorming van beleid tot gevolg hebben, omdat door de SLB's anders wordt gehandeld dan is voorgeschreven. Alle beslissingen die door de SLB's in de praktijk genomen worden, kunnen vervolgens gezamenlijk tot andere uitkomsten leiden dan bedoeld in het geformuleerde beleid.

3.1.2 Street Level Bureaucracy in het nieuwe millennium

Hoewel de theorie van Lipsky meer dan 30 jaar oud is en veel overheidsinstanties anders zijn gaan werken sinds de jaren '80, blijkt zijn theorie rond Street Level Bureaucracy nog steeds relevant te zijn.

Taylor en Kelly (2006) hebben onderzocht in hoeverre Lipsky's theorie nog geldig is nadat de publieke sector onderwerp is geweest van een groot aantal hervormingen. Om dit te toetsen werd de situatie in Engeland geanalyseerd. Belangrijke veranderingen zijn: de privatisering van gedeelten van de publieke sector, de introductie van mechanismen als marktwerking en het stellen van targets etc., toegenomen controle door audits en inspecties en de instelling van meer managementlagen waardoor er meer toezicht en controle is. Door deze veranderingen is de discretionaire bevoegdheid van SLB's volgens Taylor en Kelly (2006) enigszins afgenomen.

Er zijn meerdere dimensies van discretie: *rule discretion*, *value discretion* en *task discretion*. *Rule discretion* heeft betrekking op het interpreteren en toepassen van regels, *value discretion* op het handelen van de professional op basis van kennis, training en gedragsvoorschriften. *Task discretion* tot slot heeft betrekking op de mogelijkheid om complexe taken uit te voeren terwijl daarop weinig toezicht mogelijk is. Taylor en Kelly stellen dat er altijd een hoge mate van *task discretion* (de mogelijkheid om voorgeschreven taken werkelijk uit te voeren) zal blijven, omdat er meerdere manieren zijn om een taak uit te voeren.

Uit het onderzoek van Taylor en Kelly (2006) blijkt dat vooral bij docenten en sociaal werkers sprake is van discretionaire bevoegdheden, ondanks de veranderingen in de publieke sector. Lipsky's theorie blijft, ook na hervormingen in de publieke sector, nog steeds van kracht. *"Schoolteachers and social workers are still expected to use their own initiative in dealing with the unexpected and complex situations that arise daily"*

(Taylor en Kelly 2006, p. 639)

Hoewel er meer controle is door de inzet van managers en targets, moeten Street Level Bureaucrats nog steeds hun eigen regels ontwikkelen en gebruiken. Echter, na de hervormingen worden die regels nu nauw gemonitord en geïnspecteerd. Dit heeft de mogelijkheid van SLB's om beleid ook echt te vervormen of te maken (zoals Lipsky dat in de jaren '80 stelde) volgens Taylor en Kelly (2006) significant verminderd.

3.1.3 Inburgeringsdocenten als Street Level Bureaucrats

Eerder werden de twee centrale aspecten in het werk van SLB's genoemd; hun dagelijks werk bestaat uit contacten met cliënten en zij hebben een relatief hoge mate van beleidsvrijheid. Inburgeringsdocenten staan voor de klas en zijn in continue interactie met cliënten. Hun werk wordt gekenmerkt door zelfstandigheid en de mogelijkheid eigen beslissingen te nemen tijdens de uitvoering ervan. Inburgeringsdocenten passen wat deze twee centrale aspecten betreft, in de beschrijving van Lipsky's SLB's.

De problemen die SLB's ondervinden zijn volgens Lipsky een gevolg van de volgende omstandigheden in hun werk:

- I. Een gebrek aan middelen voor de taken die zij moeten uitvoeren.
- II. De doelstellingen die SLB's geacht worden na te streven zijn vaak niet alleen vaag, maar ook onderling strijdig.
- III. Doordat de doelstellingen vaag zijn, is het vrijwel onmogelijk om de kwaliteit van het werk van de SLB's te beoordelen.
- IV. In veel gevallen komen de cliënten op onvrijwillige basis bij de SLB. Volgens Lipsky hebben de SLB's hierdoor vaak niets te verliezen wanneer zij de cliënten niet geheel naar hun verwachting en wensen helpen. (Lipsky, 1980: 81)

In dit onderzoek wordt bekeken in hoeverre inburgeringsdocenten te maken hebben met de door Lipsky genoemde werkomstandigheden van SLB's. Voordat hierop nader in wordt gegaan, worden de vier zojuist genoemde werkomstandigheden nader toegelicht:

I Gebrek aan middelen

Lipsky stelt dat er in Street Level Bureaucratieën vaak sprake is van een gebrek aan de middelen die medewerkers nodig hebben om hun werk adequaat uit te kunnen voeren. De organisatie kan de medewerker niet de middelen bieden die deze nodig denkt te hebben om zijn werk goed uit te voeren. Volgens Lipsky zijn de getalsverhouding van medewerkers ten opzichte van cliënten, en tijd de belangrijkste twee punten waarop door organisaties niet voldoende kan worden voldaan aan de behoeften van de medewerkers. (Lipsky 1980: 29)

Street Level Bureaucrats hebben daarom meestal heel grote caseloads en kunnen met zulke caseloads vaak niet voldoen aan de verantwoordelijkheden die hun zijn opgelegd. Lipsky noemt als voorbeeld hiervan docenten die door de overvolle klaslokalen niet in staat zijn de persoonlijke aandacht te geven die nodig is om goed te kunnen doceren. Hogere leerling – docent ratio's betekenen ook dat docenten meer tijd kwijt zijn aan orde houden in het lokaal en hierdoor minder aandacht hebben voor leeractiviteiten. (Lipsky 1980: 30)

Het door de medewerkers ervaren tekort aan tijd kan volgens Lipsky verschillende oorzaken hebben. Soms is er weinig tijd omdat een SLB snel beslissingen moet nemen, maar ook de nadruk op administratieve handelingen kan ervoor zorgen dat een SLB minder tijd heeft voor de cliënten. (Lipsky 1980: 30)

Naast een ervaren gebrek aan tijd en een te hoge caseload, kan een SLB volgens Lipsky ook persoonlijke middelen missen in het uitvoeren van zijn werk. Sommigen zijn te weinig getraind of zijn nog te onervaren om hun werk goed uit te voeren. Echter, volgens Lipsky ervaren veel docenten dat ze te weinig persoonlijke middelen hebben om hun baan goed uit te voeren, terwijl dit eigenlijk ligt aan de aard van hun werkzaamheden doordat bijvoorbeeld sprake is van onduidelijke organisatiedoelen. (Lipsky 1980: 31)

Een ander belangrijk aspect van de individuele beleving van de werkzaamheden is volgens Lipsky hoe SLB's reageren op de stress waaronder zij werken. De interactie met cliënten levert stress op. Bijna alle interacties tussen SLB's en cliënten draaien om de noodzaak van de medewerker om autoriteit te realiseren en het respect te winnen van de cliënt. Dit wordt volgens Lipsky het meest duidelijk bij docenten die geïnstrueerd worden om eerst discipline vast te stellen, als voorwaarde voor succesvol lesgeven. (Lipsky 1980: 32)

II Doelstellingen zijn vaag maar ook onderling strijdig

Volgens Lipsky werken SLB's vaak in banen met conflicterende en ambigue doelen. Voor docenten illustreert hij een aantal verschillende doelen;

“ Is the role of public education to communicate social values, teach basic skills, or meet the needs of employers for a trained workforce?” (Lipsky 1980 p. 40)

Hij benoemt tevens dat doelen van publieke diensten vaak een geïdealiseerde dimensie hebben, die het moeilijk maakt om ze te halen, of zelfs te benaderen (Lipsky, 1980: 40). Het concept *goed laagdrempelig onderwijs voor iedereen* bijvoorbeeld, is op veel verschillende manieren in te vullen.

Lipsky stelt dat doelconflicten in het beleid van publieke diensten niet blijven bestaan omdat analisten de ambiguïteit niet zouden herkennen, maar omdat er vaak zo'n fundamentele verdeeldheid bestaat tussen de onderdelen van het beleid, dat de politiek dit conflict nooit direct heeft aangepakt en opgelost. Hierbij speelt ook de onzekerheid over wat wel en niet werkt bij het realiseren van doelen een rol. Als dit onduidelijk is, is er veel ruimte voor het tolereren van verschillende aanpakken en het formuleren van verschillende doelen. (Lipsky, 1980: 41)

Een ander spanningsveld ligt in de doelen die draaien om de cliënt, ten opzichte van de doelen die gericht zijn op het aanleren van bepaald sociaal gedrag (*social engineering goals*). Dit is volgens Lipsky ook zichtbaar in het onderwijs:

“ Conflict between educational oriented toward individual achievement and education oriented toward citizenship and discipline also illustrates the tension between primarily focusing on individuals and primarily focusing on social objectives. Even in areas where one would think that client centeredness would have unambiguous primacy over other objectives, social engineering objectives often dominate.”

(Lipsky 1980 p. 42)

Tot slot kan er volgens Lipsky een verschil bestaan tussen de doelen van de organisatie en de doelen van de SLB;

“ A teacher may, as a professional, be oriented to individual evaluation and assistance, but the school as an organisation may have as competing orientations discipline, citizenship training, and socialization to norms of general behavior.”

(Lipsky 1980 p. 44)

III Doordat doelstellingen vaag zijn, is het vrijwel onmogelijk de kwaliteit van werk te beoordelen.

De werkprestaties van SLB's zijn volgens Lipsky extreem moeilijk te meten. Dit heeft allereerst zijn oorzaak in de bureaucratieën zelf. Bureaucratieën kunnen volgens Lipsky niet geëvalueerd worden door markttransacties. De prestaties zijn niet zichtbaar als een samenvatting op een balans zoals in het bedrijfsleven. Een bedrijf weet of het goed of slecht presteert doordat er

sprake is van winst of verlies. Een bureaucratie krijgt dit soort signalen volgens Lipsky niet. Daarom zijn de meting en evaluatie van prestaties, en het besturen van prestaties, kritiek. Als de output van de organisatie bestaat uit verleende diensten of uit de geldigheid van discretionaire beslissingen, is het, wanneer kwaliteitsnormen in het geding zijn, extreem moeilijk om deze beslissingen te overzien of te beoordelen. (Lipsky, 1980: 48-49)

Lipsky benoemt de ambiguïteit van doelen, die intrinsiek is aan Street Level Bureaucratieën, als tweede oorzaak van de problemen rond prestatiemeting. Er is geen overeenstemming in de samenleving over doelstellingen van bijvoorbeeld openbaar onderwijs, dus hoe kan men dan ambigue doelen meetbaar maken?

Daarnaast zijn er te veel verschillende variabelen die zouden moeten worden betrokken bij de evaluatie van prestaties van SLB's, o.a. door de complexiteit van de mens en zijn reacties. Ook is het moeilijk vast te stellen wat gebeurd zou zijn als de interventie van de SLB niet had plaatsgevonden. Tot slot kunnen veranderingen in de samenleving meespelen in de resultaten van de bureaucratieën, zonder dat de bureaucratie daarop zelf invloed heeft uitgeoefend. (Lipsky, 1980: 49)

SLB's zijn vaak werkzaam in banen die vrijer zijn van supervisie en controle dan in reguliere organisaties. Deze vrijheid draagt bij aan de problemen van prestatiemetingen, onder andere omdat de evaluatie door gelijken (peers) een manier is om verantwoording in kwaliteit van werk te bereiken. (Lipsky, 1980: 50) Een docent die zelfstandig voor de klas staat, kan tijdens de uitvoering van zijn werk nooit worden geëvalueerd door een collega (tenzij daartoe opdracht wordt gegeven en een lesbezoek plaatsvindt) en hoeft daardoor geen directe verantwoording af te leggen over de kwaliteit van zijn of haar werkzaamheden.

Ondanks al deze problemen in prestatiemeting ontwikkelen bureaucratieën toch normen en evalueren zij de prestaties van medewerkers ten aanzien van deze normen.

Lipsky stelt echter dat deze normen vaak niets te maken met de geschiktheid van de acties van de SLB's, of de eerlijkheid waarmee gehandeld is. Het is zelfs niet eens duidelijk of toegenomen of afgenomen conformiteit aan de normen nu op een betere of een slechtere prestatie duiden.

Hij noemt hierbij een voorbeeld van een kwaliteitsnorm voor politieagenten waarbij de kwaliteit van werk van een agent zou worden afgemeten aan het aantal uitgeschreven bonnen. Het aantal uitgeschreven bonnen van een politieagent zegt echter niets over de mate van correctheid van zijn handelen. (Lipsky, 1980: 50-51)

Een andere, volgens Lipsky onbetrouwbare, kwaliteitsindicator die Street Level Bureaucratieën gebruiken om de eigen kwaliteit te beoordelen is het meten van de training en ervaring van medewerkers. De organisaties zijn afhankelijk van de ervaring of scholing van hun medewerkers als tekenen van kwaliteit van de dienstverlening, terwijl het volgens Lipsky niet duidelijk is of meer scholing of ervaring van SLB's ook daadwerkelijk geassocieerd kan worden met een betere uitvoering van hun baan. (Lipsky, 1980: 51)

De onmogelijkheid de prestaties van SLB's te meten heeft ook implicaties voor het controleren van de organisaties waarbinnen zij werken. Managers en directeuren kunnen SLB's disciplineren maar niet zover dat ze de activiteiten van medewerkers kunnen sturen naar de voorkeuren van de organisatie. Dit kan alleen als ze prestaties kunnen monitoren en kunnen bepalen wie niet voldoet. Deze vorm van controle heeft een bureaucratie volgens Lipsky niet. Desalniettemin ontwikkelt de organisatie, zoals hiervoor beschreven, surrogaat prestatiemetingen waarop wordt geëvalueerd als een vorm van controle, ook al zijn deze controlemiddelen niet geheel geschikt en misschien zelfs contraproductief. De prestatiemetingen hebben volgens Lipsky effect op het gedrag van de SLB's, hoewel niet perse in de richting die de organisatie of het publiek voor ogen heeft. De SLB's, tot slot, verzetten zich tegen de ontwikkeling en toepassing van de metingen omdat ze afbreuk plegen aan hun autonomie. (Lipsky, 1980: 53)

IV Cliënten komen vaak onvrijwillig en hierdoor hebben SLB's niets te verliezen wanneer zij de cliënten niet geheel naar hun verwachting/wensen helpen.

Cliënten van SLB's komen onvrijwillig. Dit komt doordat Street Level Bureaucratieën vaak diensten verlenen die burgers nergens anders kunnen verkrijgen. Omdat mensen met meer geld vaak via andere wegen diensten kunnen verkrijgen (bijvoorbeeld zorg in dure klinieken, privé onderwijs etc.) hebben arme mensen vaker met Street Level Bureaucratieën te maken. Ze kunnen simpelweg nergens anders naartoe. Lipsky stelt dat hoe armer de persoon is, hoe waarschijnlijker het is dat deze een onvrijwillige cliënt is bij meerdere Street Level Bureaucratieën. (Lipsky, 1980: 54)

Als Street Level Bureaucratieën onvrijwillige cliënten hebben, kunnen ze volgens Lipsky niet worden gedisciplineerd door deze cliënten. Deze organisaties hebben vaak niets te verliezen wanneer zij niet in staat blijken te zijn de cliënten naar tevredenheid te helpen. Soms worden Street Level Bureaucratieën zelfs beloond wanneer zij hun clientèle weten te beperken, zoals bijvoorbeeld bij de Sociale Dienst. De verklaring van het feit dat sommige bureaucratieën onverschillig zijn voor ontevredenheid of voor het verlies van cliënten, ligt in de omvang van de

vraag naar de geleverde dienst. Als de vraag voor een dienst praktisch onuitputtelijk is in vergelijking met het aanbod, dan betekent dit alleen dat, wanneer cliënten ontevreden zijn over de kwaliteit van de diensten, hun plek wordt ingenomen door anderen die de diensten nodig hebben en die wel bereid zijn de prijs hiervoor te betalen. (Lipsky, 1980: 55)

De onvrijwilligheid van cliënten heeft volgens Lipsky ook implicaties voor de interacties tussen SLB's en cliënten. In een tweezijdige relatie is het mogelijk te onderhandelen. Als je te weinig krijgt of niet goed wordt behandeld, trek je je terug. In dit geval is dat niet mogelijk. SLB's kunnen hun cliënten slecht behandelen zonder dat de andere partij iets terug kan doen. Als de cliënten vervolgens niet meer willen omgaan met de SLB kan de schuld hiervan altijd bij de cliënt worden gelegd. (Lipsky, 1980: 56)

Toch zijn SLB's in bepaalde opzichten ook afhankelijk van hun cliënten. Lipsky stelt bijvoorbeeld dat docenten pas les kunnen geven als zij de medewerking van hun cliënten hebben verkregen. De relatie tussen SLB en cliënt is niet evenwichtig, maar de cliënt heeft wel middelen om de relatie te beïnvloeden. Relaties zijn altijd wederkerig, ook al is een partij machtiger dan de andere. Wanneer de een controle wil over de ander, kan de ander de kosten om controle te verkrijgen verhogen. In het geval van SLB's kan dat op drie manieren:

- 1) SLB's hebben weinig tijd. De cliënt kan veel tijd gaan vergen van de SLB.
- 2) SLB's hebben niet veel middelen om navolging af te dwingen. Zij zijn minder efficiënt wanneer ze veel dwang nodig hebben om controle over cliënten te verkrijgen.
- 3) Cliënttevredenheid en cliëntprestatie zijn in bepaalde mate belangrijk voor SLB's; dankbaarheid en verbetering in het gedrag van de cliënt worden door SLB's gewaardeerd.

(Lipsky, 1980: 57-59)

3.1.4 Invloed van Street Level Bureaucrats op beleidsuitvoering

In de vorige paragraaf hebben we kunnen zien met welke bemoeilijkende omstandigheden SLB's te maken hebben in de uitvoering van hun werk. Al deze factoren samen vormen volgens Lipsky het probleem van de SLB's. Hij beschrijft dit probleem als volgt;

“ Street Level Bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however, is in a sense impossible to do in ideal terms. How is the job to be accomplished with inadequate resources, few controls, indeterminate objectives, and discouraging circumstances? “

(Lipsky 1980 p. 82)

In reactie op het probleem ontwikkelen SLB's volgens Lipsky drie reacties:

- 1) Ze ontwikkelen patronen die de vraag beperken, het gebruik van beschikbare middelen maximaliseren en die meegaandheid van hun cliënten verkrijgen bovenop de procedures die zijn ontwikkeld door hun organisaties.
- 2) Ze passen het concept van hun baan aan. Ze verlagen of beperken hun doelen en reduceren zo het gat tussen beschikbare middelen en het bereiken van doelen.
- 3) Ze passen hun concept van cliënten aan om het gat tussen prestaties en doelen meer acceptabel te maken. (Lipsky, 1980: 83)

Ook ontwikkelen SLB's routines en vereenvoudigingen om hun taken beheersbaar te maken.

Als beleid bestaat uit de opeenstapeling van vele beslissingen op uitvoerend niveau, dan bepalen de routines en categorieën die door de SLB's ontwikkeld zijn om gemakkelijker beslissingen te kunnen nemen, het beleid - binnen de regels die door de organisatie zijn vastgesteld. In deze zin "maken" SLB's beleid. (Lipsky, 1980: 83-84)

Soms zijn zelfs de ontwikkelde routines en vereenvoudigingen zelf het uit te voeren beleid. Lipsky noemt hierbij een voorbeeld vanuit het onderwijs, waarbij de informele classificatie van leerlingen door docenten op basis van aan hen toegekende leercapaciteiten, het stratificatiebeleid van een school bepaalt. (Lipsky, 1980: 84) In dat geval bepaalt de door de SLB's ontwikkelde classificatie van leerlingen (de vereenvoudiging) de manier waarop er door de school (als geheel) met de leerling wordt omgegaan. De opgestapelde individuele acties van SLB's vormen zo uiteindelijk het beleid van de gehele school.

3.2 Street Level Bureaucrats in een multiculturele setting; *diversity workers*

3.2.1 Dilemma's van diversity workers

Hagelund (2009) heeft onderzoek gedaan naar Street Level Bureaucrats die in hun beroepspraktijk werken met mensen van zeer diverse culturele achtergrond en die daarnaast werken vanuit een instelling die zich bezighoudt met een bepaalde dimensie van multiculturaliteit, diversiteit of integratie. Zij noemt deze SLB's *diversity workers* (hierna *diversiteitswerkers*).

Volgens Hagelund hebben diversiteitswerkers in hun werk te maken met zogenaamde diversiteitsdilemma's. Deze worden veroorzaakt doordat integratieprojecten twee agenda's tegelijk hebben. Enerzijds gaat men uit van gelijkheid: immigranten moeten integreren in de samenleving onder gelijkwaardige voorwaarden als de meerderheid in het gastland. Anderzijds

is er volgens Hagelund een diversiteitsagenda die zich bezighoudt met het behouden en accommoderen van culturele diversiteit. Vragen en dilemma's ontstaan volgens Hagelund wanneer het ene belang het andere belang ondermijnt. Dit heeft ook effect op het werk op uitvoeringsniveau. (Hagelund, 2009: 80)

De diversiteitsdilemma's zijn niet altijd zichtbaar op de werkvloer of heel concreet voor de diversiteitswerkers zelf. De respondenten in het onderzoek van Hagelund gaven desgevraagd niet aan dat hun werklevens bestond uit eindeloze problemen of confrontaties. Integendeel:

“ They were keen to present the ordinariness of their work and of the people they worked with. And they were keen to present themselves as professionals with methods and experiences that, for the most, made them quite capable of dealing with whatever challenges the multicultural element of their work entailed. “

(Hagelund 2009, p. 83)

Maar tijdens vergaderingen en in de stafkamer waren er wel steeds discussies zoals; moeten formulieren in de nieuwe taal of in de eigen taal worden aangeboden? Hoe ver moeten we gaan om mensen te pushen door te leren? Wat voor festivals moeten we vieren? Is de ramadan nu? De medewerkers waren volgens Hagelund altijd bezig met vragen over hoe en wanneer ze moeten accommoderen, aanspraak moeten maken, attent moeten zijn, privacy moeten respecteren en participatie moeten eisen. (Hagelund, 2009: 84)

Er bleken dus wel degelijk vragen en dilemma's bij de uitvoering van hun werk te bestaan. De kern van deze specifieke dilemma's is volgens Hagelund, dat er altijd een spanning is tussen de taak die professionals hebben om een cliënt succesvol te laten zijn in termen van de welzijnsinstelling (bijv. de cliënt moet de taal leren) en de wens van de professionals om de privacy van hun cliënten en hun recht op een eigen leefstijl te respecteren. (Hagelund, 2009: 84) Om met deze dilemma's om te gaan maken de diversiteitswerkers volgens Hagelund gebruik van verschillende *response repertoires*.

3.2.2 Response repertoires

Een response repertoire behelst een manier om de problematische situatie te construeren en een bijbehorende strategie om deze op te lossen. Hagelund (2009) benoemt vijf verschillende *response repertoires* van diversiteitswerkers en de daarbij behorende oplossingsstrategieën:

1. *The practical strategy*: In deze strategie worden dominante gebruiken (vanuit de cultuur van het ontvangende land) aangepast aan de voorkeuren van de minderheden. Er is echter geen gevoel van verlies, omdat deze aanpassingen geen invloed hebben op de

fundamentele betekenis en functie van het gebruik in kwestie. Het is in de *practical strategy* van belang om de ware doelen van het werk (van de diversity worker) te identificeren.

2. *The pedagogical strategy*: Deze strategie heeft als doel het standpunt van de minderheden te transformeren en rust op de gedachte dat de minderheden niet genoeg weten over de context van het ontvangende land. De strategie draait om het informeren van mensen over hoe dingen werken in de nieuwe context van de minderheden. Het doel is om dilemma's en conflicten op te lossen door mensen begrip te laten krijgen voor bepaalde situaties en door ervoor te zorgen dat iedereen op dezelfde manier op zo'n situatie reageert.
3. *The authoritative strategy*: Deze strategie wordt gebruikt in situaties die gezien kunnen worden als een dilemma, maar waarin het dilemma wordt ontkracht door het om te zetten in een hiërarchie van waarden. Met andere woorden: als A belangrijker is dan B, dan moet iets wijken om het hogere doel te bereiken. In de situaties die door Hagelund beschreven zijn, ging het om waarden van gelijke kansen en sociale gelijkheid die prioriteit kregen, terwijl specifieke voorkeuren van groepen moesten wijken.
4. *The delegation strategy*: In deze strategie wordt het dilemma opgelost door de migranten en minderheden zelf hun keuzes te laten maken. De instellingen ondersteunen de migranten en minderheden in deze strategie bij het maken van hun keuzes. De rol van de instelling is hierbij het duidelijk maken welke opties en alternatieven er zijn.
5. *The non-interventionist strategy*: In deze laatste strategie worden dingen genegeerd omdat diversiteitswerkers denken dat dat het beste is, of omdat zij de dilemma's te ingewikkeld vinden om op te lossen. Deze strategie wordt vaak veroorzaakt door onzekerheid over wat de diversiteitswerker moet doen, maar ook door een respect voor privacy. De diversiteitswerkers willen dat hun cliënten zich geaccepteerd voelen zoals ze zijn, vooral omdat zij weten dat in de nieuwe samenleving dit gevoel van acceptatie niet vanzelfsprekend zal zijn.

(Hagelund, 2009: 88-96)

3.2.3 Macht van diversity workers

Volgens Hagelund hebben diversiteitswerkers macht ten opzichte van hun cliënten, en gebruiken zij deze ook, maar praten zij over deze machtspositie op een manier die blijkt geeft van gevoelens van ongemak. Dit is volgens haar het meest opvallende aspect in het discours van diversiteitswerkers over hun werkuitvoering en strategieën; de ambivalentie die zij uiten wat betreft hun positie ten opzichte van cliënten. (Hagelund, 2009: 96-97)

Volgens Hagelund balanceren diversiteitswerkers tussen enerzijds de perceptie van cliënten als burgers met rechten en plichten, die de diversiteitswerkers moeten respecteren, respectievelijk afdwingen. En anderzijds de behandeling van cliënten als mensen die begeleiding en zorg nodig hebben.

Opererend in deze spanning wordt volgens Hagelund door de diversiteitswerkers positieve waarde toegewezen aan de strategieën die de asymmetrische relatie tussen cliënt en diversiteitswerker verdoezelen. (Hagelund, 2009: 97)

De respondenten geven met andere woorden de voorkeur aan strategieën waarin de ongelijkheid van de relatie en de macht van de docent over de cliënt niet direct zichtbaar is.

Dit wordt geïllustreerd doordat in Hagelund's onderzoek de *practical strategies* trots worden aangehaald door haar respondenten. Deze worden gepresenteerd als “non-problems”, gedragingen die door anderen als problematisch worden beschouwd, maar die door praktische aanpassingen getransformeerd zijn naar onproblematische gedragingen. Zij noemt een voorbeeld van een kind dat vanuit haar geloof geen mensen mocht tekenen; dit werd opgelost door haar kleren te laten tekenen. Wanneer dilemma's of problemen worden gedefinieerd als oppervlakkig, zijn aanpassingen gemakkelijk te maken omdat ze gerealiseerd kunnen worden zonder wat er echt toe doet te compromitteren. (Hagelund, 2009: 97)

Ook de *pedagogical strategy* wordt in het onderzoek van Hagelund door de respondenten trots aangehaald. Dit is volgens Hagelund niet verrassend gezien het feit dat deze strategie goed past bij de professionele idealen van lesgevend personeel.

Een andere reden hiervoor zou echter volgens Hagelund kunnen zijn dat deze strategie de machtsdimensie van integratiewerk lijkt te bevatten op een manier die acceptabel voelt voor de uitvoerders.

Deze strategie komt vaak naar voren bij kwesties waarin het gaat om basiswaarden van het gastland. Bijvoorbeeld hoe kinderen moeten worden opgevoed of wat de gender relaties zijn. Ze bieden een manier van ingrijpen die dialoog toestaat. Cliënten worden uitgenodigd te praten over hun ervaring met de gebruiken van het gastland, en hun eigen interpretatie hieraan aan te passen op basis van de informatie die ze van de docent hebben gekregen. (Hagelund, 2009: 98)

Ook al wordt de cursist tot dialoog uitgenodigd, de relatie tussen docenten en cliënten is niet symmetrisch. De cliënten geven in de les hun interpretaties, die vervolgens worden gebruikt als materiaal voor discussie en herinterpretatie, en de ervaringen van docenten voorzien in informatie en antwoorden. Dit soort asymmetrie kan op zijn plaats zijn in een klaslokaal, en juist doordat het relaties zijn binnen het klaslokaal lijkt deze asymmetrie acceptabel. De

pedagogische relaties gesitueerd in een klaslokaal worden begrepen als relaties die reflectie, kennis en begrip produceren. Volgens Hagelund is dit het goede gezicht van de macht, dat SLB's graag laten zien. (Hagelund, 2009: 98)

De *delegation strategie* haalt de macht van uiteindelijke besluitvorming weg uit het cliëntcontact. De docent informeert en presenteert alternatieven, de cliënt besluit vervolgens zelf. Deze strategie wordt volgens Hagelund gebruikt in situaties waarin de diversiteitswerker bang is dat de cliënt een verkeerde beslissing gaat nemen in termen van zijn toekomstig welzijn. Dit wordt afgewogen tegen de verantwoordelijkheid van een volwassene om zijn eigen keuzes te maken. Volgens Hagelund realiseren diversiteitswerkers zich dat hun gepresenteerde alternatieven en keuzes niet neutraal zijn. Ze weten dat ze invloed hebben. Maar door tegen de cliënt te zeggen dat het hun keuze is, kan de cliënt profiteren van de kennis van de diversiteitswerker zonder dat deze laatste het gevoel heeft zijn waarheid op een ongepaste manier op een ander te hebben overgebracht. (Hagelund, 2009: 98)

Uit Hagelunds onderzoek komt naar voren dat binnen organisaties de *delegation strategy* ook geïnstitutionaliseerd kan zijn als een methode. In het integratiecentrum dat zij onderzocht was een proces gaande waarbij iedereen werd aangeleerd uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van cliënten voor hun keuzes. (Hagelund, 2009: 99)

Hagelund stelt dat er door haar respondenten minder trots wordt gepraat over het toepassen van de *authoritative* en *non-interventionist strategies*. De respondenten in haar onderzoek geven toe druk te hebben gebruikt, en hadden hier volgens Hagelund moeite mee. Het wordt gebruikt in situaties waarin gedacht wordt dat mensen niet weten wat goed voor hen is. Dit is ook direct het argument waarmee de strategie door de respondenten wordt goedgepraat: wat goed voor hen is, het hogere doel, is leren en toekomstig succes. (Hagelund, 2009: 98)

Bij de *non-interventionist strategy* speelt onzekerheid een rol, en deze strategie wordt opgevat als een potentiële tekortkoming. Interventie kan het opleggen van een stelsel van culturele waarden betekenen aan een cliënt die het recht heeft om zijn eigen prioriteiten te stellen, maar non-interventie kan falen in de zorg en hulp die de organisatie zou moeten bieden tot gevolg hebben. Diversiteitswerkers balanceren hierbij volgens Hagelund steeds tussen in hun ogen te veel of te weinig interveniëren. Ze proberen de gezichtspunten van hun cliënten te erkennen en respecteren, maar denken tegelijkertijd beter te weten wat werkt in het gastland. (Hagelund, 2009: 99)

3.2.4 Invloed van diversiteitswerkers op de uitvoering van beleid

Integratie kan volgens Hagelund in de praktijk gezien worden als een strategie voor sociale verandering. Het doel is om nieuwkomers te transformeren tot een staat waarin zij kunnen functioneren in een samenleving, en de samenleving te transformeren tot een staat waarin zij nieuwe vormen van verschillen aankan. Het doel van de diversiteitswerkers hierin is om aspecten van hun cliënten te veranderen. Migranten moeten meer te weten komen over het gastland en moeten er beter kunnen functioneren en slagen. (Hagelund, 2009: 100)

Hagelund stelt dat het een paradox lijkt dat de diversiteitswerkers in haar onderzoek strategieën verkiezen die het element van macht in hun werk afzwakken, terwijl de samenleving juist een verschuiving heeft laten zien naar een meer op interventie gerichte aanpak voor integratie.

Hoewel diversiteitswerkers misschien hun bedenkingen hebben over sommige onderdelen van het beleid, en zich druk maken over de bevooroordeelde en discriminerende gedragingen die in de samenleving bestaan, is hun werk niet gericht op het veranderen van deze externe factoren. Hun werk is erop gericht de cliënten hiermee te laten omgaan.

Problemen ontstaan wanneer cliënten zich verzetten tegen de transformatie naar een integreerbare staat. In dat geval is de bereidheid tot interventie niet onbeperkt, maar wordt deze beperkt door een gevoel van gepast en ongepast gebruik van macht.

Hagelund stelt dat in dat geval interventies gelegitimeerd dienen te worden. Dit wordt gedaan door te verwijzen naar gemeenschappelijke belangen van de samenleving en het individu, zoals een goede opleiding volgen en een baan vinden. (Hagelund, 2009: 100)

Hagelund heeft bevonden dat als er daadwerkelijk botsingen zijn tussen de cursist en de samenleving, hierover niet veel wordt gesproken. Ook zijn de *response repertoires* en strategieën van diversiteitswerkers volgens Hagelund niet altijd geschikt om afwijkingen en botsingen op te sporen en bespreekbaar te maken, en om vervolgens een manier te vinden om daarmee om te kunnen gaan. Niet interveniëren kan soms de betere optie lijken, maar dit kan leiden tot valse percepties van consensus of vermijding van botsingen die beter direct besproken zouden kunnen worden. (Hagelund, 2009: 100)

3.3 Mogelijke onderzoeksuitkomsten

In dit hoofdstuk is de theorie van Lipsky gepresenteerd. Lipsky stelt dat de uitvoerders van overheidsbeleid, de Street Level Bureaucrats, het overheidsbeleid kunnen vervormen. In het geval van inburgeringsbeleid zijn de SLB's de docenten van de inburgeringscursus. Zij zouden volgens Lipsky's theorie het beleid in de praktijk anders kunnen uitvoeren dan het door de overheid is bedacht, wat een vervorming tot gevolg kan hebben. In dit onderzoek wordt bekeken of dat daadwerkelijk het geval is. Daarnaast zijn de *response repertoires* van Hagelund gepresenteerd met betrekking tot diversiteitswerkers.. Volgens dit model zouden de inburgeringsdocenten strategieën ontwikkelen om met dilemma's in hun werk om te gaan. Haar onderzoek laat zien dat diversiteitswerkers een zekere macht hebben over de cliënt, maar dat zij hiervan niet graag gebruik maken. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat het inburgeringsbeleid dat gericht is op het overnemen van gedragingen in het gastland, in de uitvoering helemaal niet zo wordt overgebracht. Ook deze veronderstelling wordt in dit onderzoek getoetst onder inburgeringsdocenten.

Hoofdstuk 4 Opzet en uitvoering van het onderzoek

4.1 Onderzoeksopzet

In hoofdstuk 2 hebben we kunnen zien dat inburgeringsbeleid in Nederland steeds strenger en dwingender is geworden. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de uitvoerders van het beleid, waaronder de inburgeringsdocenten. In dit onderzoek is nagegaan of de inburgeringsdocenten, dezelfde (nieuwe) doelen nastreven als in het overheidsbeleid is geformuleerd. En of zij, indien dit niet het geval was, in de dagelijkse uitvoering het beleid mogelijk vervormen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de theorie van Lipsky over Street Level Bureaucrats (1980) en *de response repertoires* van Hagelund (2009).

De vraagstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Welke verschillen zijn te benoemen tussen de geformuleerde doelen ten aanzien van inburgering vanuit het rijksoverheidsbeleid en de doelen van de Street Level Bureaucrats (de inburgeringsdocenten) die het beleid uitvoeren in de praktijk? Kunnen de eventuele verschillen in doelen verklaard worden vanuit Lipsky's Street Level Bureaucracy theorie? En kunnen de response repertoires van Hagelund behulpzaam zijn bij het opsporen en verklaren van eventuele verschillen in doelstellingen tussen de overheid en de SLB's?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Wat zijn de geformuleerde doelen ten aanzien van inburgering vanuit het rijksoverheidsbeleid?*
2. *Wat zijn voor de inburgeringsdocenten de belangrijkste doelen ten aanzien van inburgering?*
3. *Zijn de doelen van de overheid en van de inburgeringsdocenten onderling verschillend? En zijn er ook overeenkomsten te benoemen?*
4. *Is de theorie van Lipsky toepasbaar op de inburgeringsdocenten?*
5. *Zijn de response repertoires van Hagelund toepasbaar op inburgeringsdocenten?*
6. *Indien verschillen in doelen zijn waargenomen, kunnen deze dan verklaard worden met behulp van Lipsky en Hagelund?*

Om de eventuele vervorming van inburgeringsbeleid door de uitvoerders te kunnen toetsen is de aanbevolen onderzoeksopzet van Lipsky (1980) gevolgd. Hij stelt dat onderzoek naar beleidsuitvoering zich niet moet richten op de top van de overheidsbureaucratie maar op de uitvoerders aan de basis. Hiervoor is een zogenaamd 'bottom-up' onderzoek nodig.

Om de doelen van de overheid en de doelen van de docenten te kunnen vergelijken is het als eerste van belang om vast te stellen wat, ten tijde van het onderzoek, de overheidsdoelen waren. Dit is gedaan door beleidstukken, informatieve websites van de overheid en de eindtermen van de inburgeringscursus (onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving, KNS) te analyseren. Vanuit deze analyse zijn de praktische doelstellingen vanuit de overheid van de inburgeringscursus geformuleerd. In het onderzoek zijn de doelstellingen van KNS uitgewerkt, omdat het taalaspect van de inburgeringscursus in dit onderzoek minder van belang is. Wat de eindtermen zijn qua taalbegrip heeft minder maatschappelijke betekenis dan bijvoorbeeld de eindtermen ten aanzien van participatie in de samenleving. Hoewel taalbeheersing wel een voorwaarde is voor participatie, is de focus in het onderzoek gelegd op de meer maatschappelijke doelstellingen die gericht zijn op de verwachtingen ten aanzien van actief burgerschap van de inburgeraar.

De eindtermen die door de overheid zijn geformuleerd dienen als leidraad voor instellingen die inburgeringscursussen aanbieden (hierna taalaanbieders). Hoe de eindtermen geoefend en behaald worden in de praktijk, is vervolgens aan de invulling van de taalaanbieders en uiteindelijk de docenten.

Om na te gaan hoe er in de uitvoering wordt gewerkt aan het behalen van de geformuleerde overheidsdoelstellingen zijn voor dit onderzoek interviews afgenomen met zestien docenten en twee vestigingsmanagers bij twee verschillende organisaties. Tevens is door de onderzoeker geobserveerd in de lessen.

Omdat in het onderzoek wordt uitgegaan van een bestaande theorie en een reeds geformuleerd model, is het onderzoek deductief van aard. De gesprekken met de inburgeringsdocenten waren niet onbevanging, er moest tenslotte achterhaald worden of de theorie, het model en de kernbegrippen toepasbaar waren op de respondent. Aan de hand van de theorie van Lipsky en de *response repertoires* van Hagelund is een vaste vragenlijst met open vragen ontwikkeld die aan de zestien docenten is voorgelegd in een gestructureerd interview. De doelen van de overheid en de doelen van de uitvoerders van het beleid, de inburgeringsdocenten, konden na analyse van de interviews met elkaar worden vergeleken.

De gesprekken met de vestigingsmanagers waren meer oriënterend en informatief van aard en zijn niet gevoerd met behulp van een standaard vragenlijst. Een aandachtspunt in deze interviews was de mate van controle die er op de docenten wordt uitgeoefend. Om te analyseren

hoe veel discretionaire bevoegdheden de docenten hebben binnen hun werk, was het van belang om na te gaan bij de aanbieders hoeveel vrijheid zij hun docenten toekennen in het aanbieden van de cursus.

Tot slot is gekeken naar de lesmethoden die door beide organisaties worden gebruikt. Hierbij is geen uitgebreide onderwijskundige analyse uitgevoerd, dat zou de strekking van dit onderzoek voorbij gaan, maar is een zeer beknopte vergelijking van het lesmateriaal gemaakt. Dit om inzicht te krijgen in de manier waarop het leren van de verplichte kennis en vaardigheden door de verschillende organisaties aan de cursist wordt aangeboden.

4.2 Uitvoering van onderzoek

4.2.1 Locatie

Het onderzoek is uitgevoerd in Den Haag, een multiculturele grote stad, onder de grootste twee taalaanbieders van deze stad; Capabel en Sagenn. Den Haag is de stad waar het overheidsbeleid geformuleerd wordt. Een mooie plek om na te gaan of het beleid dat vanachter het bureau van een ambtenaar is opgeschreven, door docenten ook daadwerkelijk zo wordt uitgevoerd in de praktijk van het klaslokaal.

Zoals gezegd, zijn Capabel en Sagenn de twee grootste taalaanbieders in de Haagse regio. Alle inburgeraars worden door de gemeente Den Haag verwezen naar een van deze twee organisaties. De kenmerken van deze taalaanbieders zijn vrijwel hetzelfde. Beide organisaties bieden de inburgeringscursus sinds 2009 aan. Zij bieden cursussen aan voor inburgeraars die verplicht zijn de cursus te volgen en voor inburgeraars die vrijwillig inburgeren. Ook maken beide organisaties gebruik van eigen lesmateriaal dat speciaal voor hen is ontwikkeld op basis van de examennormen.

De interviews en lesbezoeken bij Capabel hebben plaatsgevonden in de periode tussen 7-11-2011 en 17-01-2012. De interviews en lesbezoeken bij Sagenn hebben plaatsgevonden in de periode tussen 10-5-2012 en 21-06-2012.

4.2.2 Interviews

In overleg met de vestigingsmanagers zijn de respondenten geselecteerd op basis van wisselende werkervaring en opleidingsachtergrond. Ook is geprobeerd zo veel mogelijk interviews te houden met KNS docenten/praktijk coaches en niet met taaldocenten, omdat het

onderzoek zich richt op de maatschappelijke aspecten van inburgering en niet op de taalaspecten. Voor het onderzoek is geprobeerd zo veel mogelijk ervaren docenten als respondent te benaderen, omdat het waarschijnlijker is dat deze docenten in de loop der jaren eigen doelen en eigen strategieën hebben ontwikkeld. Daarnaast zijn respondenten uitgekozen die het werk pas kort doen, om een eventuele vergelijking mogelijk te maken. Docenten konden uiteraard aangeven niet te willen meewerken, dit gebeurde meestal op basis van een gebrek aan tijd voor een interview. Drie docenten van Sagenn hebben aangegeven niet te willen meewerken. Bij Capabel is dit niet voorgekomen. De uiteindelijke verdeling van docenten op basis van ervaring en opleiding is als volgt:

Tabel 4.1 Kenmerken van de respondenten

Werkervaring binnen de organisatie		Opleidingsachtergrond	
0 tot 6 maanden	4 docenten	Onderwijs	3 docenten
7 tot 11 maanden	4 docenten	Sociaal werk	6 docenten
12 tot 23 maanden	3 docenten	Overige	7 docenten
> 23 maanden	5 docenten		

Na zestien interviews (acht bij Capabel en acht bij Sagenn) kwam geen nieuwe informatie naar voren tijdens de interviews en was sprake van saturatie. Er is daarom niet gekozen voor het benaderen van meer respondenten (in de oorspronkelijke onderzoeksopzet werd uitgegaan van 16 tot 20 respondenten).

4.2.3 Observaties

Uitgangspunt bij de observaties in de les was niet om te bekijken of er wel of niet goed les werd gegeven, maar of de docent lesgeeft volgens de instructies die door de organisatie zijn gegeven. Tijdens de lesbezoeken is bijvoorbeeld door de onderzoeker geobserveerd hoe de docenten hun lessen aanbieden, klassikaal of juist zelfstandig. Ook is gekeken naar hoe wordt omgegaan met eventuele discussies in de klas over normen en waarden, en of er sprake is van zichtbare dilemma's, zoals omschreven door Hagelund, voor de docenten.

Hoofdstuk 5 Onderzoeksresultaten en bevindingen

5.1 Verschillende doelen ten aanzien van de inburgeringscursus

Om antwoord te krijgen op de vraag of de uitvoerders van beleid het overheidsbeleid vervormen, is het van belang eerst een helder beeld te krijgen van het uitgangspunt van de overheid ten aanzien van inburgering en vervolgens van het uitgangspunt van de uitvoerders. Dit is gedaan door te bekijken welke doelstellingen zij nastreven ten aanzien van de inburgeringscursus. De belangrijkste vragen hierbij zijn;

Wat zijn de geformuleerde doelen ten aanzien van inburgering vanuit het rijksoverheidsbeleid? Wat zijn voor de inburgeringsdocenten de belangrijkste doelen ten aanzien van inburgering?

Zijn de doelen van de overheid en van de inburgeringsdocenten onderling verschillend? En zijn er ook overeenkomsten te benoemen?

5.1.1 Overheidsdoelen

In hoofdstuk twee zijn de doelen van de overheid ten aanzien van inburgering uitgebreid beschreven. In het kort zijn de beleidsdoelen als volgt weer te geven;

“Inburgeren houdt in: de Nederlandse taal leren en kennis nemen van de Nederlandse maatschappij. Ook wil de Rijksoverheid dat inburgeraars actief meedoen in de samenleving en zelf zo snel mogelijk economisch zelfstandig zijn.”

(<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgering/beleid-inburgeren-09-04-2013>)

Dit onderzoek richt zich op de maatschappelijk aspecten van inburgering. Deze komen het meest duidelijk naar voren in het vak KNS (Kennis van de Nederlandse Samenleving). In het rapport ‘eindtermen KNS’, uitgegeven door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2010, worden de doelstellingen van het inburgeringstraject met betrekking tot KNS meer gedetailleerd uitgewerkt. Er worden vier essentiële situaties genoemd waarin het voor inburgeraars van belang is in Nederland te kunnen functioneren. Dit worden Cruciale Praktijksituaties (CP's) genoemd;

- I. Functioneren op de arbeidsmarkt
- II. Functioneren in de eigen leefomgeving
- III. Functioneren in contacten met instanties en overheid
- IV. Functioneren als burger in Nederland

Hierin worden vervolgens acht thema's onderscheiden die in concrete doelstellingen zijn uitgewerkt;

- Thema 1: Werk en Inkomen
De inburgeraar is in staat stappen te zetten om werk te zoeken, te behouden en in eigen onderhoud te voorzien.
- Thema 2: Omgangsvormen, waarden en normen
De inburgeraar is in staat om te gaan met de Nederlandse omgangsvormen, waarden en normen.
- Thema 3: Wonen
De inburgeraar is in staat passende huisvesting te vinden en nutsvoorzieningen te regelen. Hij draagt zorg voor de veiligheid in de woning en voor milieu en schone leefomgeving.
- Thema 4: Gezondheid en gezondheidszorg
De inburgeraar is in staat om volgens de regels van het Nederlandse zorgstelsel gebruik te maken van de gezondheidszorg.
- Thema 5: Geschiedenis en geografie
De inburgeraar is in staat om, door de geschiedenis en geografie van Nederland te kennen, betrokken te zijn bij Nederland en de Nederlandse samenleving.
- Thema 6: Instanties
De inburgeraar is op de hoogte van de dienstverlening van de lokale overheid, de belastingdienst, de politie en instanties voor sociale en juridische dienstverlening. Hij is in staat in voorkomende gevallen informatie of hulp te vragen bij Bureaus voor Juridische Hulpverlening en/of maatschappelijk werk.
- Thema 7: Staatsinrichting en rechtsstaat
De inburgeraar is in staat om, door de staatsinrichting van Nederland te kennen, betrokken te zijn bij Nederland en de Nederlandse samenleving.
- Thema 8: Onderwijs en opvoeding
De inburgeraar kent het Nederlandse onderwijssysteem en onderkent het belang van onderwijs in de Nederlandse kenniseconomie. Inburgeraars laten hun kinderen aan onderwijs deelnemen en kennen de rol die van ouders wordt verwacht.

(Rapport Eindtermen KNS, Ministerie SZW p. 5)

De genoemde thema's kunnen in meerdere Cruciale Praktijksituaties een rol spelen. Zo wordt het thema normen en waarden in het rapport genoemd als een thema dat in alle vier de CP's van belang is. In elke situatie wordt immers van de inburgeraar verwacht dat hij zich aan de bij de situaties behorende normen en waarden houdt.

5.1.2 Doelen van de organisatie (de taalaanbieder)

Zowel Capabel als Sagenn zijn commerciële bedrijven met een winst oogmerk. Zij krijgen geen subsidie en zijn voor hun inkomen afhankelijk van de resultaten van hun cursisten. De gemeente is ten tijde van het onderzoek de opdrachtgever en betaalt de organisaties op basis van het aantal geslaagde leerlingen.

De doelstelling van de organisatie is vooral commercieel en gericht op resultaten. Er moeten zo veel mogelijk leerlingen het examen halen binnen de tijd die voor het inburgeringstraject gegeven is. Dit is echter onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van de lessen die worden gegeven en met de kwaliteiten van de docenten, aangezien goed onderwijs ook zal leiden tot goede resultaten. Het doel van beide organisaties kan omschreven worden als: door goed onderwijs aan te bieden zoveel mogelijk cursisten te laten slagen voor het inburgeringsexamen en zo de inkomsten te maximaliseren.

5.1.3 Doelen van docenten

In hoofdstuk twee hebben we kunnen zien dat uit het onderzoek van Van Huis en De Regt (2005) bleek dat de docenten niet altijd achter de nieuwe ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid en in de inburgeringscursus staan. De roep om meer kennis van de Nederlandse geschiedenis om een gemeenschappelijke identiteit te kweken, vond bij de docenten in het onderzoek weinig gehoor. Ook kwam naar voren dat de docenten de nieuwkomers niet op een paternalistische wijze tegemoet willen treden en dat ze niet willen voorschrijven aan welke regels migranten zich moeten houden en wat ze moeten denken en doen. De docenten vinden juist meningsvorming belangrijk en stimuleren, door gesprekken en discussies, dat migranten zelf een mening vormen over de normen en waarden in Nederland.

Deze uitkomsten komen tevens terug in de reacties van de respondenten uit dit onderzoek. Tijdens de interviews is de docenten gevraagd naar hun eigen persoonlijke doelen bij het uitvoeren van de inburgeringscursus. Wat vinden zij zelf de belangrijkste doelen ten aanzien van inburgering? Wat willen zij met hun lessen bereiken?

Het meest genoemde doel is zeer praktisch en draait om het halen van het examen, of het leren van de taal. Het lesgeven door de docenten is logischerwijs gericht op het behalen van het examen. Dit is een belangrijk doel voor docenten, zeker omdat de organisatie deze doelstelling ook onderstreept. In het geval van Capabel wordt het aantal geslaagde cursisten van een vestiging zelfs gebruikt als kwaliteitsindicator (de resultaten worden onder de verschillende vestigingen vergeleken). In dat geval is het motto 'hoe meer geslaagde cursisten hoe beter', en zal de docent altijd gericht zijn op het voorbereiden van het inburgeringsexamen. Een respondent van Sagenn verwoordt dit als volgt; *"Ik vind het belangrijk dat ik ze kan begeleiden waar ze dat nodig hebben tot aan het inburgeringsexamen. En dat ze dus echt klaargestoomd zijn om aan dat examen mee te doen."* (S. resp. 16)

Daarnaast noemen de docenten een aantal doelen die wat minder praktisch van aard zijn. Het onderwerp dat na het behalen van het examen en/of taalverwerving het meest genoemd wordt, is participatie in de samenleving en het ondersteunen bij het vergroten van assertiviteit en zelfredzaamheid in die samenleving. Een groot deel van de docenten benoemt als belangrijk doel dat de cursisten mee kunnen komen in de samenleving en dat zij na het volgen van de cursus in staat zijn om zelfstandig te participeren. Een respondent van Capabel licht haar doelen als volgt toe; *"Wat ik gewoon ook heel belangrijk vind is de zelfredzaamheid, dus dat ze met beide benen op de grond kunnen staan en dat ze denken: ik kan ook een formulier invullen of ik kan zelf ook op een ouderavond een gesprek over mijn kind voeren."* (C. resp. 2)

Als derde belangrijke doel brengen de docenten het nadenken en discussiëren over normen en waarden naar voren. Een groot deel van de docenten vindt het belangrijk om in de les extra aandacht te besteden aan normen en waarden. Het gaat hun er meestal niet om dat cursisten de normen en waarden overnemen, maar dat er over gecommuniceerd en gediscussieerd wordt, en dat zij ervan op de hoogte zijn. Dit wordt door een respondent van Sagenn ook gezien als iets typisch Nederlands; *"Discussies vind ik wel heel belangrijk, dat is Nederlands; je mening zeggen, discussie, vragen en praten."* (S. resp. 13)

Dit komt ook bij sommige docenten naar voren wanneer hun wordt gevraagd wat zij vinden van de nadruk op normen en waarden in het inburgeringsprogramma. De meeste docenten geven aan het wel heel belangrijk te vinden om normen en waarden te bespreken, maar niet iedereen is van mening dat normen en waarden moeten worden overgenomen; *"Het is wel belangrijk om de mensen te laten weten wat de normen en waarden zijn in Nederland. Of ze dat overnemen is aan de cursisten zelf, je kunt mensen niet verplichten om dat te doen."* (S. resp. 12)

De twee laatste doelen die vaker genoemd worden zijn; het van elkaar leren en leren samenwerken; *“Als ik lesgeef wil ik de mensen iets leren, dat ze samen iets doen, dat ze van elkaar leren. Dat vind ik eigenlijk het belangrijkste.”* (C. resp. 9).

En tot slot mensen willen helpen om hier een beter leven op te bouwen *“ Toen ik hier instapte had ik wel het idee dat ik een beetje wilde helpen, ik denk dat je het daarom moet doen, je moet hier wel elke dag willen staan omdat je die mensen iets wil geven. En ik denk nog steeds dat dat mijn drijfveer is om dat te doen.”* (C. resp. 1)

Samengevat noemen de docenten de taal- en kennisverwerving die door de overheid is vastgesteld het meest als het belangrijkste doel van de inburgeringscursus (12 respondenten). Daarna wordt het mogelijk maken van participatie in de samenleving genoemd (10 respondenten). Vervolgens wordt het discussiëren en zelf nadenken over normen in waarden als derde belangrijkste doel genoemd (7 respondenten). Een aantal docenten noemt nog het doel leren samenwerken en van elkaar leren (4 respondenten) en mensen willen helpen een beter leven op te bouwen (2 respondenten).

5.1.4 Vergelijking van doelen

In de voorgaande paragrafen zijn de doelen ten aanzien van inburgering vanuit verschillende perspectieven beschreven. In de tabel hieronder worden de doelen van de overheid, de taalaanbieders en de docenten kort weergegeven.

Tabel 5.1 Verschillende doelen ten aanzien van inburgering

Overheid	Taalaanbieders	Docenten
<ul style="list-style-type: none"> - de taal leren - kennis nemen van de Nederlandse maatschappij - actief meedoen in de samenleving - zo snel mogelijk economisch zelfstandig zijn - handelen naar Nederlandse normen en waarden in cruciale praktijksituaties 	<ul style="list-style-type: none"> - binnen de trajectduur voldoen aan de overheidseisen (exameneisen) 	<ul style="list-style-type: none"> - taal- en kennisverwerving die door de overheid is vastgesteld - het mogelijk maken van participatie in de samenleving - discussiëren en zelf nadenken over normen in waarden - leren samenwerken/van elkaar leren - mensen helpen een beter leven op te bouwen

In de tabel wordt duidelijk zichtbaar dat de docenten van de inburgeringscursus grotendeels dezelfde doelen nastreven als de overheid. Zowel de overheid als de docenten streven vooral naar taal- en kennisverwerving en participatie in de Nederlandse samenleving. Er zijn daarin geen verschillen waargenomen, al zal de focus van docenten per persoon verschillen. Tijdens de interviews en lesobservaties kwam naar voren dat docenten de vrijheid hebben om in hun les nadruk te leggen op bepaalde onderwerpen. Zo kan een docent in de les bepaalde doelen of onderdelen van kennisverwerving meer of minder benadrukken. Het doel blijft dat de cursist het examen haalt, maar de docent kan tijdens de les kiezen voor het uitlichten van onderwerpen vanuit de eigen overtuiging dat dit belangrijke onderwerpen zijn. Dat wil echter niet zeggen dat hiermee de overheidsdoelen worden ondermijnd.

Een opvallend verschil dat bij meer gedetailleerde analyse van de doelstellingen naar voren komt, is het handelen naar Nederlandse normen en waarden dat wordt nagestreefd door de overheid. De docenten zijn het er grotendeels mee eens dat cursisten kennis moeten hebben van deze normen en waarden, maar zij hoeven deze niet direct over te nemen. Veel belangrijker vinden docenten het vermogen om te discussiëren en zelf na te denken over normen en waarden in het gastland en het thuisland en eventuele verschillen daarin.

5.2 Inburgeringsdocenten en Street Level Bureaucracy

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat er geen grote verschillen bestaan tussen de doelen ten aanzien van inburgering van de Nederlandse overheid en de Haagse inburgeringsdocenten. Op basis daarvan zou de aanname gedaan kunnen worden dat de inburgeringsdocenten het beleid van de overheid precies volgen en er geen sprake is van beleidsvervorming. Ze streven tenslotte dezelfde doelen na.

Om nader te bekijken of dit klopt, wordt de theorie van Lipsky (1980) toegepast op de respondenten en worden de verschillende aspecten van het werk van SLB's die in hoofdstuk drie zijn genoemd onder hen getoetst. Dit geeft antwoord op de onderzoeksvraag: *is de theorie van Lipsky toepasbaar op de inburgeringsdocenten?*

5.2.1 Cliëntcontact en beleidsvrijheid

Twee centrale aspecten in het werk van SLB's zijn volgens Lipsky (1980) dat hun dagelijks werk bestaat uit contacten met cliënten en dat zij een relatief hoge mate van beleidsvrijheid hebben.

Clïëntcontact

Voor alle geïnterviewde docenten geldt dat hun dagelijks werk bestaat uit contact met cursisten. De docenten van Capabel voeren ook administratieve taken uit, maar dit is maar een klein aspect van hun werk. De docenten zijn constant in interactie met hun cursisten.

Relatief hoge mate van beleidsvrijheid

Uit observaties tijdens de les en uit de interviews met docenten van Capabel blijkt dat zij een zeer hoge mate van beleidsvrijheid hebben. Zij hebben het lesmateriaal van de organisatie als leidraad, maar er is geen planning gemaakt van hoe deze mappen doorlopen dienen te worden. Omdat Capabel de instroom in klassen open houdt, kan er op ieder moment een nieuwe cursist aan de klas worden toegevoegd die op ieder willekeurig niveau kan functioneren. In dezelfde klas kan een cursist zitten die nog geen woord Nederlands spreekt en een cursist die bijna zijn examen gaat doen. Het is hierdoor ook onmogelijk voor de docenten om één planning te volgen voor de hele klas. De niveaoverschillen en de verschillen in hoe lang de cursist al aan het inburgeren is, maken het erg lastig om in het lesprogramma een rode draad te volgen. De docent dient de lesinhoud samen met de cursisten in te vullen. De organisatie gaat ervan uit dat de cursist zelf verantwoordelijk is voor het eigen leerproces en het afronden van de lesstof, en dat de docent als een soort coach ondersteuning biedt waar nodig. De meeste docenten van Capabel maken in hun lessen groepjes van cursisten die op een vergelijkbaar niveau zitten en laten hen samenwerken. Of zij behandelen een onderwerp op verschillende niveaus zodat iedereen wel iets eruit kan oppikken. Een van de respondenten beschrijft de beleidsvrijheid als volgt: *“Eigenlijk kan je alles zelf bepalen. Het doel is dat de cursisten slagen binnen een gestelde termijn. Maar hoe je dat voor elkaar krijgt is aan jou. De mappen zijn daarvoor eigenlijk een soort handboek, maar je kunt zelf kiezen welke hoofdstukken je gaat behandelen etc.”* (C. resp. 3)

In vergelijking met Capabel blijken de docenten van Sagenn een meer beperkte beleidsvrijheid te hebben. Zij hebben vanuit de organisatie een planning gekregen die gevolgd dient te worden. De klassen die zij toegewezen krijgen zijn niet open voor instroom. De groep begint dus gezamenlijk en loopt gezamenlijk het gehele programma door. Dat wil echter niet zeggen dat in de groep ook alleen cursisten van hetzelfde niveau zitten, hierin kan nog een vrij groot verschil bestaan. Wel begint het programma voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen pas als twee eerdere taalprogramma's (woorden en grammatica) zijn doorlopen. De docent kan dus uitgaan van een basisniveau van de cursist. Ook Sagenn gaat uit van een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid van de cursist bij het doorlopen van de leerstof. De cursist is verantwoordelijk voor het thuis maken van de opdrachten uit de lesboeken. Slechts een gedeelte

daarvan wordt in de les behandeld. Ook al is de beleidsvrijheid meer ingeperkt, ook bij Sagenn kan de docent een eigen draai geven aan de inburgeringscursus. Dit kan gebeuren door het tempo aan de klas aan te passen of door sommige opdrachten over te slaan. Een van de respondenten licht dit als volgt toe: *“Ik volg het wel natuurlijk gewoon allemaal, want het doel is ze te laten slagen en ik ga niet door zelf andere lessen te geven ze verder van dat papiertje afhouden. Dus ik behandel wel wat nodig is, alleen merk je gewoon heel vaak dat bepaalde dingen eigenlijk niet nodig zijn om te behandelen omdat het gewoon voor zichzelf spreekt, de kennis is al aanwezig en eigenlijk hoef je alleen te controleren of dat zo is.”* (S. resp. 15)

Zowel docenten van Capabel als van Sagenn kunnen op de lessen hun eigen stempel drukken. Of zij nu wel of geen strakke planning volgen, zij bepalen wat in de lessen uitvoerig of juist kort wordt behandeld. Zij kunnen nadruk leggen op onderwerpen die volgens hen belangrijk zijn, en andere onderwerpen die zij minder belangrijk achten juist heel kort bespreken. Dit geeft de docent invloed op welke elementen van de cursus het meest met de cursist worden besproken en wat hierdoor het meest actief wordt aangeleerd.

5.2.2 Werkomstandigheden

Zoals eerder beschreven, zijn de problemen die SLB's ondervinden volgens Lipsky (1980) een gevolg van de volgende omstandigheden in hun werk:

- I. Een gebrek aan middelen (zoals tijd) voor de taken die zij moeten uitvoeren.
- II. De doelstellingen die SLB's geacht worden na te streven zijn vaak niet alleen vaag, maar ook onderling strijdig.
- III. Doordat de doelstellingen vaag zijn, is het vrijwel onmogelijk om de kwaliteit van het werk van de SLB's te beoordelen.
- IV. In veel gevallen komen de cliënten op onvrijwillige basis bij de SLB. Volgens Lipsky hebben de SLB's hierdoor vaak niets te verliezen wanneer zij de cliënten niet geheel naar hun verwachting en wensen helpen.

In deze paragraaf wordt nagegaan of de inburgeringsdocenten de hierboven genoemde SLB problemen in hun werk ervaren.

I Werkomstandigheden: gebrek aan middelen

Lipsky stelt dat er in Street Level Bureaucratieën vaak sprake is van een gebrek aan de middelen die medewerkers nodig hebben om hun werk adequaat te kunnen uitvoeren. Hij ziet de ratio van medewerkers ten opzichte van cliënten, en de beschikbare tijd als de twee belangrijkste oorzaken waarom organisaties onvoldoende tegemoet kunnen komen aan de behoeften van de

medewerkers. Ook kan een SLB volgens Lipsky het gevoel hebben persoonlijke middelen (zoals bijvoorbeeld training) te missen om zijn werk goed uit te kunnen voeren. In de interviews met docenten zijn vooral de middelen; tijd en lesmethode besproken.

De docenten van Capabel krijgen één (voor taaldocenten) of twee dagdelen (voor praktijkcoaches) per week toegewezen om hun administratie af te handelen. Hun administratie bestaat o.a. uit het rapporteren van de voortgang van cursisten, het bijhouden van hun aanwezigheid, het nakijken van portfolio's en het voorbereiden van de lessen. Bijna alle respondenten van Capabel geven aan dat zij wat weinig tijd hebben voor de administratie rond cliënten en het voorbereiden van de lessen, maar dat de tijd wel net voldoende is. Het levert hun geen enorme werkdruk op, ze zien het als iets wat bij het vak hoort. Een aantal van hen geeft aan het ook niet erg te vinden om soms thuis iets voor te bereiden. Twee respondenten van Capabel vinden wel dat er te weinig tijd is en lossen dit op door tijdens de les administratieve taken uit te voeren of door vroeger te beginnen met werken en/of door te werken in de pauze indien nodig: *“Ik ben hier dan om half acht terwijl je hier pas om half negen, kwart voor negen hoeft te zijn, of tijdens je lessen, als ze aan het werk zijn, dan denk je volgende week doe ik dit. Dus jawel, uiteindelijk kom je er wel, maar je moet echt puzzelen en in je pauze doorwerken bijvoorbeeld. Dat doe ik ook heel vaak. Maar ja dat weet je als je hier instapt denk ik, je hebt geen keus. Je krijgt natuurlijk niet bij je sollicitatie te horen dat je je pauzes door gaat werken, maar ze zijn wel eerlijk en zeggen dat je weinig tijd hebt. En daar moet jij dan een betekenis aan geven, wat te weinig tijd is. Of gewoon doorwerken of in je pauze doorwerken, je kan bijna niet ademhalen. Ik vind het niet vervelend, alleen als je een keer niet lekker bent dan denk je ooh ik kan echt niet meer.”* (C. resp. 7)

De docenten van Sagenn hebben geen administratieve taken behalve het bijhouden van een logboek over de gegeven lessen. Hierin wordt kort beschreven welke oefeningen zijn behandeld. Ook wordt op een lijst bijgehouden wie aanwezig was, maar zij hoeven dit niet in een computersysteem in te voeren zoals bij Capabel. Hiervoor zijn andere functionarissen aangenomen, de consultants. De docenten krijgen per lesblok één uur voorbereidingstijd. De docenten zeggen, op één persoon na, over voldoende tijd te beschikken om hun lessen voor te bereiden; *“Tijd voor voorbereiding is er genoeg. Het is wel prettig dat we geen administratie hoeven te doen en dat daar consultants voor zijn. Als je caseload klein is zou je het wel zelf kunnen doen.”* (S. resp. 10). De respondent die wel een tekort aan tijd ervaart geeft aan dat dit komt doordat zij veel verschillende soorten lessen moet geven.

Doordat veel administratieve taken niet bij de docenten worden gelegd ervaren zij minder werkdruk dan hun collega's bij Capabel. De docenten van Sagenn lopen echter tegen een ander probleem aan wanneer het onderwerp tijd wordt besproken. Het tempo waarin de boeken moeten worden doorlopen, wordt door zes van de acht respondenten als veel te hoog ervaren. Dit wordt door een van de respondenten als volgt verwoord: *“Ze kijken me soms echt aan: docent waar heeft u het over? En dan moet ik wel zeggen: sorry we gaan door! Kleurrijker (de lesmethode) is goed ... ik vind het prettig om mee te werken maar het gaat veel te hard. En ik vraag me wel eens af: leren ze daar wel iets van?”* (S. Resp. 9).

Het is mogelijk voor de docenten om een blok verlenging aan te vragen zodat de klas toch alle stof kan doorlopen. Maar dit kan alleen als de gehele groep structureel achterloopt.

Samengevat geven de meeste docenten (dertien van de zestien respondenten) aan dat zij voldoende tijd hebben om hun taken goed uit te oefenen. Wel stellen de meesten van hen dat er enige werkdruk is in verband met tijd. Zij werken bijvoorbeeld door in de pauze om hun les te kunnen voorbereiden of zijn van mening dat het tempo van de lessen veel te hoog ligt.

Method

Zowel Capabel als Sagenn werken met een lesmethode die voor hun eigen organisatie is ontwikkeld. Beide methoden zijn geschreven op basis van de eindtermen die zijn opgesteld door de rijksoverheid. Capabel heeft verschillende mappen voor alle verschillende onderdelen van inburgering (o.a. taalverwerving en kennis van de Nederlandse samenleving). Sagenn werkt vanuit boeken waarin alle elementen onderling met elkaar zijn verweven.

Het merendeel van de docenten (tien van de zestien respondenten) is van mening dat de methode een goed middel is om het uiteindelijke doel, slagen voor het examen, te behalen. Zes respondenten hebben kritiek op de methode. Zij vinden de methode te moeilijk (docenten Capabel) of achterhaald (zowel Capabel als Sagenn): *“Ik denk dat, het is allemaal wel verouderd, het is allemaal ongeveer 10 jaar oud. Maar ja je kunt er wel mee werken en je kunt het zelf ook wel aanpassen wat niet meer klopt. Dan zeg je dat. Maar dat heeft ook te maken met de doelen van de overheid. Die heeft op een gegeven moment doelen gesteld die dan later ook weer verouderen. Het gaat bijvoorbeeld nog over het schrijven van cheques.”* (S. resp. 14)

Caseload en individuele aandacht

De grootte van de groepen bleek tijdens de observatie van beide organisaties sterk te variëren. Groepen waarin in principe een groot aantal cursisten zat, bijvoorbeeld 20, konden in de praktijk bestaan uit een groep van negen cursisten die altijd aanwezig waren en elf uitvallers of mensen

die regelmatig niet aanwezig waren. Zo kan een grote groep in de praktijk toch klein zijn en kunnen de cursisten rekenen op vrij veel individuele aandacht.

Voor de docenten van Capabel betekent dit niet direct werkdrukvermindering omdat zij zich ook bezig moeten houden met de administratie rond cursisten die niet komen opdagen. Zij moeten de gemeente waarschuwen zodat bijvoorbeeld gekort wordt op hun uitkering. De docenten van Sagenn hebben hier niet mee te maken omdat in hun geval de consulent deze taken op zich neemt.

Tijdens de observaties is ook opgevallen dat bij beide organisaties de manier van lesgeven individuele aandacht kan bevorderen. Vanuit beide organisaties wordt verwacht dat de docenten hun cursisten veelal zelfstandig laten werken tijdens de les en dat zij individueel of in groepjes de opdrachten maken. Doordat er bij de meeste docenten geen lange klassikale lesmomenten zijn, hebben zij de tijd en de ruimte om bij de cursisten langs te lopen en hun individuele aandacht te geven, afgestemd op het niveau van de betreffende cursist. Niet iedere docent maakt hiervan optimaal gebruik, maar veel docenten gebruikten de lesopzet op deze manier. Zo kan een volle klas toch individuele aandacht ervaren.

Uit de interviews en observaties blijkt de caseload door docenten van Capabel als zwaarder te worden ervaren dan door de docenten van Sagenn. Maar bij geen van beide organisaties komt in de interviews stelselmatig naar voren dat de grootte van de caseload een probleem is.

II Doelstellingen zijn vaag maar ook onderling strijdig

Volgens Lispky werken SLB's vaak in banen waar de doelstellingen vaag en onderling strijdig zijn. De beide organisaties waar interviews zijn gehouden, hebben echter zeer heldere organisatiedoelen. In opdracht van de gemeente dienen zij zorg te dragen voor zo veel mogelijk geslaagde cursisten, binnen de vastgestelde trajecttijd. Een geslaagde cursist levert geld op en de taalaanbieders zijn hiervan afhankelijk als bron van inkomsten. De meeste docenten geven aan de doelen van de organisatie - de cursist klaarstomen voor het behalen van het inburgeringsexamen - helder te vinden: *"Nou ja, het doel is natuurlijk heel simpel, dat is geld verdienen. Daar maakt niemand een geheim van. Je hebt hier een school, maar er moet wel geld verdiend worden, de gemeente pompt hier geld in, en als iemand slaagt dan krijg je weer weet ik hoeveel geld, dus dat is het doel."* (C. resp. 1)

Ook hebben beide organisaties een helder beeld van de middelen die zullen leiden tot het behalen van het doel. Beide organisaties verwachten van hun docenten dat zij op een bepaalde

manier en volgens een bepaalde methode lesgeven. Deze manier leren zij o.a. aan door de docenten te trainen, workshops en cursussen aan te bieden, te vergaderen, inhoudelijke informatie door te sturen via e-mail en, in het geval van Sagenn, door structurele lesbezoeken in te plannen door seniordocenten.

De manier waarop het organisatiedoel bewerkstelligd dient te worden is vooral voor de docenten van Sagenn niet altijd duidelijk geweest. Docenten die wat langer werkzaam zijn binnen de organisatie geven aan dat er vroeger meer onduidelijkheid was over hoe nu precies les moest worden gegeven: *“ Het was niet helemaal duidelijk. In het begin leerden we meer tegenstrijdige dingen. Nu is het veel duidelijker. In het begin moest ik bijvoorbeeld examentraining geven maar ik wist niet wat portfolio was. Dus in de cursus kwamen mensen dingen vragen en dan wist ik dat niet. De trainingen daarover kwamen pas drie maanden later ... Nu is het beter want nu zijn er seniortrainers, mensen die jou alvast een training geven. ”* (S. resp. 10)

Volgens Lipsky hebben SLB's vaak te maken met onduidelijke doelen. De inburgeringsdocenten geven aan dat de doelen voor hen helder zijn. Het halen van het inburgeringsexamen is ook een praktisch en zeer concreet doel. In dit geval is het echter wel interessant om na te gaan wat het halen van het inburgeringsexamen nu eigenlijk betekent. Is een cursist dan ook daadwerkelijk ingeburgerd? En hoe uit zich dat bij de cursist?

Het doel “ingeburgerd zijn” (wat idealiter een gevolg zou moeten zijn van het halen van het inburgeringsexamen) is onduidelijk en op veel verschillende manieren uit te leggen. De onenigheid die Lipsky beschrijft in de politiek en de samenleving over de doelen van een Street Level Bureaucratie zijn ook in het geval van inburgeringscursussen van toepassing. In de samenleving bestaat discussie over wanneer een persoon is ingeburgerd. Is dat bijvoorbeeld wanneer hij kennis heeft van de Nederlandse taal en gebruiken? Is het wanneer hij deze kennis ook weet toe te passen in participatie in de samenleving? Of is dat wanneer hij de taal, gebruiken, normen en waarden van het gastland volledig heeft overgenomen?

Die discussie is terug te zien in de reacties van respondenten op de vraag wat zij vinden van de nadruk op normen en waarden in de inburgeringscursus. Hoewel zij het voor het integratieproces van de cursist van belang vinden dat zij op de hoogte zijn van normen en waarden, vinden zij het niet perse van belang dat deze ook daadwerkelijk worden overgenomen: *“Het grappige wat ik heb gemerkt in de praktijk is dat zelfs de autochtone Nederlanders zich niet eens echt houden aan de normen en waarden in Nederland. En het is wel soms heel krom om die aan te leren bij de inburgeraars. Dus natuurlijk sta ik ook wel achter de normen en waarden, maar niet allemaal. Dat moet je ook nog zelf voor je eigen ik kunnen bepalen ”* (C. resp. 2)

De mogelijkheden om de doelen op een verschillende manier uit te leggen en vorm te geven zien we ook terug in de persoonlijke doelen van docenten met betrekking tot de inburgeringscursus. Zij noemen het meest het halen van het examen als doel van de cursus, geheel volgens de doelstelling van de organisatie. Maar als tweede en derde belangrijkste noemen zij participatie en zelfredzaamheid in de samenleving en kennis hebben van normen en waarden plus hierover nadenken en discussiëren. Deze doelen zijn op meerdere manieren in te vullen door verschillende docenten en zijn veel minder concreet dan het halen van het examen. Hierin komt de ambiguïteit van de doelstellingen van inburgeringsdocenten wel naar voren.

Hoewel de doelstelling van de organisatie helder is (mensen laten slagen), is de doelstelling ten opzichte van de samenleving (mensen ingeburgerd maken) wel ambigu en onduidelijk.

III Doordat doelstellingen vaag zijn, is het vrijwel onmogelijk de kwaliteit van werk te beoordelen.

De werkprestaties van SLB's zijn volgens Lipsky extreem moeilijk te meten o.a. omdat er weinig toezicht is op de SLB's en omdat geen goede prestatieindicatoren kunnen worden ingezet voor de evaluatie van hun werk (zie paragraaf 2.3.3).

De inburgeringsdocenten staan in beide organisaties altijd alleen voor de klas. Er is daardoor inderdaad sprake van weinig directe controle op de kwaliteit van het functioneren van de docent. De organisaties hebben daarom verschillende manieren van controle ingesteld, waardoor zij toch een beeld menen te krijgen van de kwaliteit en het functioneren van de docenten.

Beide organisaties gebruiken een vorm van administratieve controle. Bij Capabel wordt nagegaan of de administratie van docenten op orde is en of zij alle rapportages hebben afgehandeld. De docenten van Sagenn hebben deze extra taken niet, maar zij worden gecontroleerd door middel van het naslaan van de leslogboeken. Hierin noteren de docenten de lesvoortgang.

Ook wordt bij beide organisaties een onafhankelijke kwaliteitscontrole uitgevoerd in opdracht van de gemeente Den Haag. Onderdeel daarvan is een lesbezoek bij een aantal docenten. De rapportage hiervan is voor de gemeente, maar kan door de organisatie zelf ook gebruikt worden om verbeterpunten te formuleren of docenten aan te sturen.

Tot slot hebben beide organisaties nog een eigen manier van controleren en aansturen op de kwaliteit van lesgeven. Capabel maakt gebruik van slagingspercentages van de vestiging (niet

per docent) om aan te sturen en verbeteringen door te voeren. Sagenn zet hiervoor lesbezoeken van seniordocenten in.

Uit de reacties van docenten blijkt dat zij het niet altijd eens zijn met de slagingspercentages als geldige prestatie-indicator: “ ... *slagingspercentage* kijken ze naar, maar ja soms zegt dat niet zoveel, want een cursist die niets snapt, snapt het niet. Vind ik hoor, want je kan niet zeggen dat als er uit mijn klas tien mensen niet zijn geslaagd, dat dat perse aan mij hoeft te liggen. Je kunt net pech hebben. ” (C. resp. 7)

Met behulp van de lesbezoeken van de seniordocent wordt volgens de docenten van Sagenn wel zeer concreet gestuurd op kwaliteitsverbetering: “*Eens in de zoveel tijd krijg je een onaangekondigd lesbezoek ... we plannen een afspraak in en dan vertelt ze wat ik goed deed en minder goed deed en we bespreken samen mijn ontwikkelpunten.*” (S. resp. 10)

Lipsky benoemt de training en ervaring van docenten als een van de prestatie-indicatoren die door organisaties gebruikt worden om kwaliteit te beoordelen. Dit is terug te zien bij zowel Capabel als Sagenn doordat zij regelmatig bijscholing en trainingen aan hun medewerkers aanbieden. Ook wordt door beide organisaties de opleiding NT2 aangeboden aan medewerkers, geheel of gedeeltelijk vergoed door de organisatie. Beide organisaties werken met veel docenten die niet in het bezit zijn van lesbevoegdheid. Zij komen via diverse andere opleidingen, die niets of weinig met onderwijs te maken hebben, in dienst van de organisatie. Er wordt veel tijd en geld besteed aan de scholing en training van deze medewerkers. Dit is voor de organisatie een manier om controle uit te oefenen op de kwaliteit van de uitvoering van hun lessen.

IV Cliënten komen vaak onvrijwillig; hierdoor hebben SLB's niets te verliezen wanneer zij de cliënten niet geheel naar hun verwachting/wensen helpen.

Lipsky stelt dat Street Level Bureaucratieën vaak onvrijwillige cliënten hebben waardoor zij niet worden gedisciplineerd door de cliënten. De verklaring voor het feit dat sommige bureaucratieën onverschillig zijn wat betreft de ontevredenheid of het verlies van cliënten, ligt volgens Lipsky (1980) in de grootte van de vraag naar de geleverde dienst. Als de vraag naar een dienst praktisch onuitputtelijk is in vergelijking met het aanbod, dan betekent dit alleen dat, wanneer cliënten ontevreden zijn over de kwaliteit van de diensten, hun plek wordt ingenomen door anderen die de diensten nodig hebben en bereid zijn de kosten hiervan te betalen.

De meeste cursisten van Capabel en Sagenn zijn inburgeringsplichtig en komen hierom op onvrijwillige basis. Sommige cursisten hoeven niet in te burgeren maar doen dit op vrijwillige basis, dit is echter een kleine groep. Ten tijde van de interviews werd de cursus voor alle

inburgeringsplichtigen vergoed door de gemeente. De cursisten hoefden niets te betalen voor het inburgeringstraject.

Dat de cursisten niet vrijwillig komen wil niet automatisch zeggen dat zij ook allemaal ongemotiveerd zijn. In de interviews geven alle docenten aan dat de motivatie van cursisten wisselend kan zijn, per persoon maar ook per groep. Soms zijn hele groepen moeilijk te motiveren en soms gaat het om individuen. Het feit dat het volgen van de cursus verplicht is levert niet altijd weerstand op, of wanneer wel sprake is van weerstand kan deze toch nog worden opgelost. Alle docenten geven aan dat de meeste cursisten toch goed te motiveren zijn, ook als ze in eerste instantie niet gemotiveerd waren: *“Toevallig hoorde ik vandaag op het toilet twee vrouwen tegen elkaar zeggen: ja, ik wilde eerst eigenlijk helemaal niet, maar nu ik hier ben is het heel gezellig en anders zit ik toch maar thuis. Er valt natuurlijk wel wat af, wat gewoon onbemiddelbaar is en dat je denkt ja dit wordt het niet. Maar over het algemeen krijg je ze toch wel zover dat ze denken goh, het is eigenlijk wel leuk.”* (C. resp. 6)

De problemen met betrekking tot de cursistenmotivatie die de docenten noemen zijn het leervermogen van cursisten (door de geïnterviewde docenten vaak aangeduid als *leerbaarheid*) en hun persoonlijke omstandigheden. Als een cursist nog nooit educatie heeft gevolgd en een zeer beperkt leervermogen heeft is het voor de docenten erg lastig de cursisten te motiveren en toe te werken naar het halen van het examen. Deze groep valt dan ook vaak af omdat het niveau van de cursus te hoog gegrepen is. Daarnaast geven meerdere docenten aan dat een zeer grote groep cursisten ofwel heel hard werkt naast de cursus, waardoor ze weinig tijd en energie hebben, ofwel persoonlijke problemen heeft die het leren van de cursist belemmeren. Dit wil niet zeggen dat zij per definitie ongemotiveerd zijn, maar de oorzaak van motivatieproblemen kan op deze punten liggen: *“Er zitten soms mensen tussen, dan lijkt het of ze vrij goed zijn, maar die kunnen een halfuur later zo’n black-out hebben dat ze niets meer weten. Soms hebben ze te veel problemen, of kunnen ze zich niet concentreren of ze kunnen het gewoon niet onthouden.”* (S. resp. 13)

Lipsky beschrijft dat, hoewel de cliënt in de werkrelatie afhankelijk is van de SLB, hij toch invloed uit kan oefenen op de SLB. In het geval van de inburgeringsdocenten blijkt dit inderdaad te gebeuren op de volgende manieren:

1) *De cliënt kan veel tijd gaan vergen van de SLB.*

Wanneer een cursist gemotiveerd is, veel vragen stelt en een actieve leshouding aanneemt kan hij rekenen op extra aandacht van de docent in de les. Mensen met een beperkt leervermogen, of

met een lage motivatie laten docenten sneller links liggen. Docenten benadrukken in de interviews de eigen verantwoordelijkheid van de cursist en het belang dat ze ook zelf die verantwoordelijkheid nemen. Wanneer cursisten dit niet doen, kunnen zij rekenen op minder aandacht van docenten: “ *Kijk, je hebt altijd wel mensen waar het vanaf straalt dat ze er geen zin in hebben ... die betrek je er dan twee keer bij en als ze dan nog geen zin hebben dan laat ik ze links liggen, zo simpel werkt het.* ” (C. resp. 1)

2) *SLB's zijn minder efficiënt wanneer ze veel dwang nodig hebben om cliëntcontrole te verkrijgen.* Lipsky stelt dat een docent pas les kan gaan geven als de klas luistert en discipline kan opbrengen om de les te volgen. Als een docent de cursistengroep niet 'onder controle' krijgt wordt lesgeven lastig. De cursisten kunnen door lesverstoring de SLB beïnvloeden.

3) *Dankbaarheid en verbetering in het gedrag van de cliënt wordt door SLB's gewaardeerd.* De docenten vinden het persoonlijk belangrijk dat hun cursisten het examen halen en dat zij (o.a.) in staat zijn om succesvol te participeren in de samenleving. Voor de docent kan de wetenschap dat zij hieraan bijgedragen hebben belangrijk zijn, omdat de respondenten in dit onderzoek soms vanuit een bepaald ideaal als inburgeringsdocent zijn gaan werken. Ze willen een bijdrage leveren aan de participatie van moeilijke doelgroepen in de Nederlandse samenleving. In die zin kan het voor docenten van groot belang zijn hoe de cursisten presteren en geeft dit de cursisten een bepaalde mate van invloed op het gedrag van de docent.

5.2.3 Vervorming van beleid door inburgeringsdocenten

In hoofdstuk drie is toegelicht dat SLB's beleid kunnen vervormen, in reactie op de werkomstandigheden, door het ontwikkelen van verschillende reacties:

- 1) Ze ontwikkelen patronen die de vraag beperken, het gebruik van beschikbare middelen maximaliseren en die meegaandheid van hun cliënten verkrijgen boven de procedures die zijn ontwikkeld door hun organisaties.
- 2) Ze passen het concept van hun baan aan. Ze verlagen of beperken hun doelen en verkleinen zo het gat tussen beschikbare middelen en het bereiken van doelen.
- 3) Ze passen hun concept van cliënten aan om het gat tussen prestaties en doelen meer acceptabel te maken. (Lipsky, 1980: 83)

Ook ontwikkelen SLB's routines en simplificaties om hun taken beheersbaar te maken.

Niet alle problematiek die Lipsky voor SLB's beschrijft is terug te vinden onder inburgeringsdocenten. Zo bestaat er maar beperkte discretionaire bevoegdheid onder docenten

en zijn de doelen van de cursus vrij concreet en helder. Wellicht is hierdoor onder inburgeringsdocenten maar beperkt sprake van de door Lipsky genoemde reacties van SLB's op hun werkomstandigheden. Op de volgende pagina wordt per reactie weergegeven of en hoe de docenten deze vertonen.

SLB's ontwikkelen patronen die de vraag limiteren, het gebruik van beschikbare middelen maximaliseren en die meegaandheid van hun cliënten verkrijgen boven de procedures die zijn ontwikkeld door hun organisaties.

Inburgeringsdocenten kunnen de vraag beperken door cursisten in de categorie "te lage leerbaarheid" te plaatsen. Wanneer bewezen is dat de leercapaciteit te laag is (dit wordt getest) wordt de cursist uit de klas verwijderd en teruggemeld bij de gemeente, waardoor de docent de vrijgekomen middelen kan inzetten voor de overgebleven cursisten. Dit mechanisme is in beide organisaties regelmatig teruggezien in de reacties van docenten.

Een andere reactie die bij beide organisaties voorkomt is meegaandheid van cursisten bereiken door klassikale lesmomenten in te lassen, terwijl de organisatie juist verwacht dat cursisten zelfstandig aan het werk worden gezet. De docenten geven aan dat klassikale behandeling vaak beter werkt dan zelfstandig werken en dat veel cursisten ook van docenten verwachten dat zij klassikaal les geven. Het sluit volgens de docenten beter aan bij hun beleving van educatie.

SLB's passen het concept van hun baan aan. Ze verlagen of beperken hun doelen en reduceren zo het gat tussen beschikbare middelen en het bereiken van doelen.

Sommige docenten starten hun baan vanuit het ideaal een aandeel te willen leveren aan de inburgering of zelfs aan de integratie van nieuwkomers in Nederland. Gaandeweg kan blijken dat de cursus volgens de docent niet of onvoldoende leidt tot inburgering en integratie. De docent kan zijn ideale doel bijstellen naar het veel praktischer doel van het behalen van het inburgeringsexamen.

Met de respondenten is niet uitgebreid gesproken over hun motivatie om te solliciteren naar de functie inburgeringsdocent. Maar bij veel respondenten klinkt in hun reacties een ideaal door om een bijdrage te leveren aan de inburgering van de cursisten. Echter, bijna alle docenten geven aan dat zij de inburgeringscursus niet zien als een instrument om uiteindelijk ingeburgerd te raken. Zij zijn van mening dat de echte inburgering pas begint na het behalen van het examen. In die zin is het aannemelijk dat zij in reactie op hun werkomstandigheden het concept van hun baan hebben aangepast.

Hetzelfde geldt voor de bijstelling van het doel van volledige verwerving van de Nederlandse taal, naar voldoende taalverwerving om het examen te halen. Er is simpelweg niet genoeg tijd in het traject om alle taalaspecten en alle kennis van de samenleving over te brengen.

SLB's passen hun concept van cliënten aan om het gat tussen prestaties en doelen meer acceptabel te maken.

Een docent kan bij aanvang bedacht hebben dat cursisten zeer gemotiveerd zullen zijn om de cursus te halen omdat zij graag willen participeren in de samenleving. Een gemotiveerde cursist moet in staat zijn het traject succesvol te doorlopen. Wanneer dit niet het geval is, kan dit door de docent worden toegeschreven aan de beperkte leercapaciteit van cursisten: de cursist wil wel, maar het lukt niet wegens onvoldoende capaciteiten. Of er kan een negatief beeld van demotivatie bij cursisten ontstaan: de cursist wil helemaal niet participeren haalt daarom ook het examen niet. Beide beelden geven de docenten een acceptabele verklaring voor slechte prestaties van cursisten.

Beide beelden zijn bij de docenten waargenomen. In het onderzoek is echter niet nagegaan of de docenten een ander beeld van de cursisten hebben gekregen tijdens de periode dat zij werkzaam zijn bij de taalaanbieder, of dat zij deze beelden bij aanvang al hadden. Het is daardoor niet te zeggen of de beelden het gevolg zijn van al dan niet bewuste pogingen van docenten om het gat tussen de prestaties en doelen meer acceptabel te maken.

5.3 Dilemma's en *response repertoires* van inburgeringsdocenten

In hoofdstuk drie zijn de *response repertoires* van Hagelund (2009) toegelicht. Hagelund voerde haar onderzoek uit onder diversiteitswerkers. Dit zijn Street Level Bureaucrats die in hun beroepspraktijk werken met mensen van zeer diverse culturele achtergrond en die daarnaast werken vanuit een instelling die zich bezighoudt met een bepaald aspect van multiculturaliteit, diversiteit of integratie. De inburgeringsdocenten uit dit onderzoek vallen onder deze definitie.

Volgens Hagelund hebben diversiteitswerkers in hun werk te maken met diversiteitsdilemma's en reageren zij in reactie daarop volgens een aantal *response repertoires*. Een *response repertoire* behelst een manier om de problematische situatie te construeren en een bijbehorende strategie om de problematische situatie op te lossen. Zij noemt vijf verschillende *response repertoires*: de *practical strategy*, de *pedagogical strategy*, de *authoritative strategy*, de *delegation strategy* en de *non-interventionist strategy*. In deze paragraaf wordt gekeken of de *response repertoires* van Hagelund toepasbaar zijn op de inburgeringsdocent. Er wordt hierbij gebruik gemaakt van de

volgende onderzoeksvraag: *zijn de response repertoires van Hagelund toepasbaar op inburgeringsdocenten?*

5.3.1 Ervaren dilemma's

De meeste geïnterviewde inburgeringsdocenten geven, net als in het onderzoek van Hagelund, aan dat er geen sprake is van dilemma's, ook al blijken deze later toch voor te komen. Een van de respondenten zegt zelf geen dilemma's te ervaren maar beschrijft wel dat sommige vraagstukken onderling uitgebreid worden besproken: *"... groepjes Somaliërs worden soms lastig gevonden, of soms groepjes Turkse vrouwen die samen gaan klieken, en dan bespreek je hoe ga jij daarmee om, hoe kan je het oplossen... Ja daar heb je dan wel eens brainstormsessies over, ook op zo'n dag, op zo'n conferentie bijvoorbeeld, die wordt daar ook voor gebruikt. Dat soort dingetjes, problemen."* (C. resp. 05)

Slechts drie geïnterviewden geven direct aan dat er in hun werk soms sprake is van dilemma's zoals door Hagelund (2009) gedefinieerd. Het grootste deel zegt in eerste instantie geen dilemma's te ervaren, maar noemt bij doorvragen of op andere momenten tijdens het interview toch voorbeelden van dilemma's die in hun beroepspraktijk zijn voorgekomen.

Bijna alle geïnterviewde inburgeringsdocenten zijn van mening dat het aan de kwaliteit en de ervaring van de docent ligt of er succesvol omgegaan kan worden met de uitdagingen die multicultureel werk met zich meebrengt. Een van de respondenten omschrijft de invloed van de docent als volgt; *"... je zag echt vriendschappen ontstaan tussen verschillende mensen. Sierra Leonen die gingen met Polen, het was heel grappig om te zien. Ja, ik denk dat je daar als docent ook wel een bepaalde invloed op hebt, dat je een bepaalde sfeer creëert in de klas, dat het heel amicaal is, en toch ook wel af en toe serieus, een beetje lachen. Ja je moet je eigenlijk heel flexibel opstellen, toch die mensen duidelijk maken dat er wel iets van ze verwacht wordt, dus ja en dat gaat tot nu toe prima."* (C. resp. 1)

5.3.2 Response repertoires

De door inburgeringsdocenten genoemde voorbeelden van dilemma's zijn alle in te delen in een van de vijf *response repertoires* van Hagelund. Onder inburgeringsdocenten worden dezelfde patronen teruggevonden die Hagelund heeft beschreven.

The practical strategy, het dominante gebruik wordt aangepast aan de voorkeuren van de minderheden

De door de docenten genoemde dilemma's die in dit *response repertoire* kunnen worden ingedeeld, hebben te maken met wel of niet samenwerken met een man of vrouw. Het kan voorkomen dat een cursist geen les wil van een man/vrouw, of dat de cursist niet wil samenwerken met een man/vrouw. Onder dit *response repertoire* vallen de voorbeelden van docenten die dit niet erg vonden en die daarop reageerden met een aanpassing aan de voorkeur van de minderheden. Als iemand echt geen les wil van een vrouw kan hij in een andere klas worden geplaatst, als iemand niet wil samenwerken met een vrouw krijgt hij een andere partner toebedeeld. Een van de respondenten benadrukt dat het voor haar persoonlijk niet uitmaakt: *"Ja ik heb dat wel een keer gehad toen was er een Turkse meneer, en ik zei: 'joh ga jij met haar samenwerken dan komt het helemaal goed', en toen zei hij: 'wat met haar? Oh nou ja maar dat mag niet want ik mag niet te dicht bij een andere vrouw zitten dus dat wil ik liever niet.' Toen zei ik: 'ja dat is goed, dan niet. Ok, dan ga jij met iemand anders dat doen dat is ook niet erg.' Ja het was heel gek gegaan, het zal dan wel met zijn geloof te maken hebben en nou ja dan hoeft het ook niet voor mij. Het maakt ook niet uit want het was toevallig dat ze moesten samenwerken, niet verplicht of zo, dus dan maakt het voor mij ook niet uit dat hij dat niet wilde."* (S. resp. 15)

De aanpassingen hebben geen invloed op de fundamentele betekenis en functie van het gebruik in kwestie. De docent wil dat de cursist het examen haalt, of hij daarbij les krijgt van iemand van het andere geslacht, of samenwerkt met iemand van het andere geslacht is voor de docent minder relevant.

The pedagogical strategy: het standpunt van de minderheden wordt aangepast door ze te informeren

Onder de geïnterviewde docenten wordt deze strategie veel gebruikt. Wanneer tijdens de les uitleg wordt gegeven over gebruiken en waarden in Nederland, gaat een groot deel van de docenten ervan uit dat door hierover informatie te verstrekken, de cursist de gebruiken, normen en waarden van Nederland kent en accepteert. Niet iedereen is van mening dat deze volledig door de cursist moeten worden overgenomen, maar de cursist moet volgens de meeste docenten in ieder geval accepteren dat ze er zijn: *"Het is wel belangrijk om de mensen te laten weten wat de normen en waarden zijn in Nederland. Of ze dat overnemen is aan de cursisten zelf, je kunt mensen niet verplichten om dat te doen. Dat is een moeilijke zaak, maar of ze er rekening mee moeten houden? ... Bijvoorbeeld accepteren van homoseksualiteit, je hoeft het niet te accepteren. Als iemand dat wil zijn mag het, ik ken genoeg allochtonen die gewoon met homo's omgaan, maar wat is accepteren in deze zin? Het ligt aan de persoon zelf, je hebt mensen die het niet erg vinden en die*

er niets van moeten hebben. Dat heeft niets te maken met allochtoon zijn of Nederlander zijn. Ik ben het er niet mee eens dat dat aan inburgering zou liggen.” (S. resp. 12)

Door uitleg te geven over hoe het er in Nederland aan toe gaat, kunnen toekomstige dilemma's worden opgelost. De cursist weet wat er in de samenleving van hem verwacht wordt en handelt hiernaar. Het is in dat opzicht ook een manier om te voorkomen dat dilemma's ontstaan. De docenten hebben er echter weinig invloed op of de overgebrachte kennis over gebruiken, normen en waarden ook daadwerkelijk wordt toegepast.

The authoritative strategy: het dilemma wordt ontkracht door het om te zetten in een hiërarchie van waarden

De genoemde dilemma's van inburgeringsdocenten die vallen onder dit response repertoire hebben te maken met waarden van gelijkheid die verkozen worden boven de voorkeuren van cursisten. Een voorbeeld hiervan wordt genoemd door een respondent van Capabel: *“ Het enige wat ik heb is dat Marokkaanse vrouwen soms niet met een Marokkaanse man willen samenwerken. En soms kan ik dat oplossen door te zeggen ga dan maar met die Surinaamse man werken, want dat is dan ineens weer geen probleem. ... soms is er geen andere optie dus dan zeg ik: 'Je doet het gewoon, klaar. Het is gewoon zo, jullie zitten op hetzelfde niveau, er is niemand anders, dus of je doet het niet en dan leer je niets, of je doet het gewoon wel en dan ga je maar twee meter uit elkaar zitten.' ” (C. rep. 6)*

In deze gevallen wilden cursisten iets niet doen vanuit hun eigen gebruik of eigen ervaring, en wordt hierop door de docent gereageerd door het gebruik in Nederland (sociale gelijkheid van minderheidsgroepen en seksen) als belangrijker te bestempelen. Gelijke behandeling en daarmee in de samenleving kunnen omgaan is, in deze gevallen in de ogen van docenten belangrijker dan de eigen gebruiken van de cursist.

The delegation strategy: het dilemma wordt opgelost door migranten zelf hun keuzes te laten maken

Binnen het inburgeringstraject van zowel Capabel als Sagenn wordt veel nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de cursisten. Het is dan ook niet verrassend dat de *delegation strategy* terug te zien is onder inburgeringsdocenten. Dit wordt geïllustreerd in een voorbeeld van een respondent van Capabel: *“Ik heb wel eens dat een vrouw met haar man hiernaartoe komt, die dan gaat vertellen dat zijn vrouw niet mag participeren, en weet ik veel wat. Maar voor mij is dat niet echt een dilemma, dat is meer een probleem voor hen, dus ik heb zoiets van joh, ik doe gewoon mijn ding en ik probeer mensen te overtuigen van het feit dat het belangrijk is en dat de gemeente er bovenop zit, en ja als ze zelf niet willen, het zijn volwassen mensen, je kan op je kop*

gaan staan, maar als iemand zoiets heeft van: niet voor mij, het heeft natuurlijk ook te maken met verschillende culturen en verschillende ideeën over hoe zij leven en leren, dus ja, als die man het niet wil, dat komt vanzelf de gemeente een keer contact opnemen en dan mag hij het zelf gaan uitleggen. Als hij er zo stellig van overtuigd is dat dat het beste is voor zijn vrouw. “ (C. resp. 1)

De docenten leggen de keuze voor wel of niet de gebruiken van Nederland volgen om te kunnen participeren in de samenleving bij de cliënt. Ze geven wel informatie over hoe het er in Nederland aan toe gaat en wat de cursist zou kunnen doen. Maar wat de cursist vervolgens hiermee doet, of deze zich hier wel of niet aan wil conformeren, is aan de cursist zelf.

The non-interventionist strategy: dingen worden genegeerd omdat diversiteitswerkers denken dat dat het beste is of omdat zij de dilemma's te ingewikkeld vinden om op te lossen

Ook de *non-interventionist strategy* is teruggevonden onder inburgeringsdocenten. Het dilemma en de reactie hierop komen naar voren in de opmerking van een docent over het bespreken van homoseksualiteit in Nederland met haar klassen: *“Ja daar hoor je wel eens een moslimman over zeggen: ‘Ja dat is haram he, jij weet dat.’ En dan zeg ik: ‘Ja voor u wel, voor een ander niet.’ Dat parkeer ik meestal. Meestal is het ook een grapje niet echt dat ze daar boos om worden.”* En laat je ze dan ook onderling met elkaar discussiëren? *“Nee, dat vind ik nog een beetje lastig, want bij sommige mensen ligt het gevoelig. Het hangt er vanaf, kijk homoseksualiteit, sommige moslims hebben daar een uitgesproken mening over, prima dat is jouw mening . Waarom moet je daar een debat over voeren in de klas? ... dat vind ik zo raar, dan moet je dingen aanwakkeren. Ik herinner me dat die man dat zei: ‘is haram he’, ja OK prima, toen was het klaar. Maar hij zei niet: ‘jij bent haram’, ja als er een homo in de klas had gezeten dan was die misschien wel uitgevallen tegen hem. Maar die man loopt niet van hier naar huis te roepen: ‘homo's zijn raar homo's zijn raar!’ Dat zou raar zijn snap je, maar je mag toch een mening hebben dat ze raar zijn? ... Ik heb in de les gezegd: ‘dat is uw mening’, en toen reageerde iemand en toen zei ik: ‘dat is uw mening, dat mag, dat mag jij vinden, maar je mag niet iemand beledigen’. Maar ik vind niet dat ik daar dan een uur over hoeft te discussiëren. ... Soms moet je dingen gewoon laten voor wat het is. Als je mensen niet lastig valt is het prima, en anders mag je hier niet zijn, dat vind ik wel. “ (C. resp 7)*

Het is van belang te benoemen dat deze docent zelf een islamitische achtergrond heeft. Zij geeft tijdens het interview ook aan bepaalde onderwerpen moeilijk te vinden om te bespreken in de les, omdat vanuit haar cultuur en opvoeding bepaalde onderwerpen taboe zijn. Dit zou haar keuze voor dit response repertoire grotendeels kunnen verklaren. Onder de andere docenten kwam deze strategie niet zo duidelijk geformuleerd naar voren. Het is echter niet ondenkbaar dat docenten soms aan dilemma's voorbij gaan of er niet op reageren, omdat zij bij voorbaat ervan uitgaan dat deze niet zijn op te lossen.

5.3.3 Effect op beleidsuitvoering

De strategieën die door inburgeringsdocenten worden gebruikt hoeven niet perse een vervorming van beleid tot gevolg te hebben. Hun strategieën kunnen juist goed aansluiten bij de beleidsdoelen van de overheid. Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de nadruk op informeren over Nederlandse gebruiken, normen en waarden zowel in het beleid als in de *response repertoires* wordt teruggezien.

Echter, de door Hagelund genoemde paradox van diversiteitswerkers – strategieën gebruiken die niet gericht zijn op interveniëren terwijl de samenleving juist meer interventies wil zien - zou wel een mechanisme kunnen zijn dat de beleidsuitvoering in de praktijk tegenwerkt.

De inburgeringsdocenten geven bijna allemaal aan dat cursisten zelf een mening moeten vormen en dat zij hun geen ideeën of meningen kunnen opleggen. Het overheidsbeleid gaat er echter vanuit dat gedurende de inburgeringscursus de cursist ideeën en meningen verinnerlijkt die succes in de Nederlandse samenleving tot gevolg moeten hebben.

Door deze paradox zouden de inburgeringsdocenten het inburgeringsbeleid kunnen vervormen, al heeft dit misschien geen extreme gevolgen. Als de inburgeraar op de hoogte is van gebruiken, normen en waarden in Nederland, is een eerste stap gezet. Of het hiermee corresponderende gedrag ook wordt overgenomen, met succes in de samenleving als gevolg, is een tweede. Vervolgens komt de vraag op of het inburgeringsbeleid in dit geval wel succesvol is.

De uitvoering van het inburgeringsbeleid is niet direct mislukt wanneer een cursist besluit bepaald gedrag niet over te nemen. Het inburgeringsexamen wordt nog steeds gehaald. Maar wellicht wordt de door de overheid verwachte mate van succes in de Nederlandse samenleving, ofwel de uiteindelijke inburgering, hierdoor wel negatief beïnvloed.

5.4 Kennis nemen of overnemen?

Dit hoofdstuk hebben we kunnen zien dat er op het eerste gezicht geen grote verschillen bestaan in doelen van de overheid en van de uitvoerders. Beide partijen zijn het erover eens dat door kennis- en taalverwerving participatie in de samenleving mogelijk wordt gemaakt. De inburgeringscursus moet dit bewerkstelligen.

Bij meer gedetailleerde analyse blijkt toch een verschil te bestaan met betrekking tot kennisverwerving. De overheid wil dat inburgeraars kennis nemen van Nederlandse normen en waarden, en deze vervolgens overnemen en toepassen in de zogenaamde Cruciale Praktijksituaties. De inburgeringsdocenten uit dit onderzoek hebben met betrekking tot de

overdracht van normen en waarden een ander standpunt. Het overgrote deel is van mening dat inburgeraars moeten weten wat de heersende normen en waarden zijn, en vindt dat zij hierover moeten kunnen discussiëren. Zij zijn echter niet van mening dat de normen en waarden vervolgens ook allemaal moeten worden overgenomen.

Bij de toepassing van Lipsky's theorie op de situatie van de inburgeringsdocenten in dit onderzoek bleek dat niet alle mechanismen en omstandigheden die door Lipsky zijn beschreven zijn waargenomen. Wel hebben we kunnen zien dat de door Lipsky geformuleerde reacties van SLB's op hun werkomstandigheden onder de onderzochte inburgeringsdocenten bestaan. Bij het hierboven beschreven doelverschil tussen overheid en uitvoerders is vooral de tweede door Lipsky genoemde reactie interessant: SLB's passen het concept van hun baan aan. Volgens Lipsky verlagen of beperken SLB's hun doelen en reduceren zij zo het gat tussen beschikbare middelen en het bereiken van doelen. Het zou mogelijk kunnen zijn dat de inburgeringsdocenten aan hun baan begonnen met het idee een bijdrage te willen leveren aan de inburgering van cursisten. Wanneer in de uitvoering blijkt dat zij door de cursus te geven slechts een kleine gedragsverandering bij de inburgeraar kunnen realiseren, verschuift het doel. Zij streven niet langer naar bijdragen aan de inburgering, maar naar bijdragen aan het behalen van het inburgeringsexamen.

Bij de toepassing van Hagelunds *response repertoires* op de inburgeringsdocenten valt de door haar beschreven paradox van de diversiteitswerker op. De inburgeringsdocenten gebruiken strategieën in het contact met cliënten die niet perse gericht zijn op het afdwingen van een gedragsverandering. Terwijl vanuit de overheid hiertoe wel wordt aangespoord.

Dit verschijnsel kan ook een bijdrage leveren aan de verklaring van het doelverschil tussen overheid en docenten. Wanneer docenten hun interveniërende macht in het contact met cliënten niet durven of willen gebruiken, maar de overheid dit wel verwacht, ontstaat een discrepantie. Dit kan een oorzaak zijn van het gevonden verschil in doelen ten aanzien van het overnemen dan wel kennis nemen van Nederlandse normen en waarden. Het inburgeringsexamen wordt wel behaald, maar door het niet interveniëren van de docenten worden de Nederlandse normen en waarden niet perse gevolgd. De inburgeraars zijn hiervan misschien wel op de hoogte, maar zij hebben de normen en waarden niet per definitie overgenomen, laat staan verinnerlijkt.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

In hoofdstuk vier werd de vraagstelling van dit scriptieonderzoek gepresenteerd:

Welke verschillen zijn te benoemen tussen de geformuleerde doelen ten aanzien van inburgering vanuit het rijksoverheidsbeleid en de doelen van de Street Level Bureaucrats (de inburgeringsdocenten) die het beleid uitvoeren in de praktijk? Kunnen de eventuele verschillen in doelen verklaard worden vanuit Lipsky's Street Level Bureaucracy theorie? En kunnen de response repertoires van Hagelund behulpzaam zijn bij het opsporen en verklaren van eventuele verschillen in doelstellingen tussen de overheid en de SLB's?

De eerste belangrijke uitkomst van het scriptieonderzoek is dat er op het oog geen verschil bestaat in de doelen van de overheid en de doelen van de uitvoerder van het overheidsbeleid, de inburgeringsdocenten. Het eerste deel van de vraagstelling - *welke verschillen zijn te benoemen tussen de geformuleerde doelen ten aanzien van inburgering vanuit het rijksoverheidsbeleid en de doelen van de inburgeringsdocenten die het beleid uitvoeren* - zou dan beantwoord moeten worden met de opmerking dat er geen opvallende verschillen zijn in de hoofddoelen. Taal- en kennisverwerving en participatie in de samenleving zijn de hoofddoelen van zowel docenten als de overheid.

Het lijkt er echter op dat op een minder zichtbaar niveau toch een verschil in doelen bestaat. Uit de analyse van het overheidsbeleid spreekt een nadruk op het overnemen van normen en waarden van Nederland om succesvol te kunnen participeren in de samenleving. Hoewel de docenten in interviews aangeven het belangrijk te vinden dat cursisten hiervan op de hoogte zijn, zijn zij het er vaak niet mee eens dat cursisten deze normen en waarden moeten overnemen. Veel belangrijker vinden zij het vermogen van de cursist om hierover te discussiëren, na te denken en vervolgens zelf te bepalen of zij de normen en waarden overnemen.

De volgende vraag die gesteld moet worden is *of de theorie van Lipsky (1980) toepasbaar is op de inburgeringsdocenten?*

In hoofdstuk vijf is beschreven in hoeverre de mechanismen van Lipsy's Street Level Bureaucracy theorie terug te zien zijn in de beroepspraktijk van inburgeringsdocenten.

Niet alle werkomstandigheden die Lipsky beschrijft zijn terug te vinden onder inburgeringsdocenten. Zo valt de grootte van de caseload mee en zijn de doelen van de

organisatie vrij duidelijk. Ook hier blijkt echter uit nadere analyse dat de doelen toch niet zo simpel zijn als op het eerste oog lijkt.

Hoewel alle docenten aangeven dat de doelen van de organisatie helder zijn (de cursist moet door taal- en kennisverwerving voor het examen slagen), is het overkoepelende einddoel (de cursist moet ingeburgerd zijn), wel vaag. Vooral als gekeken wordt naar de overdracht van Nederlandse normen en waarden en het overnemen daarvan door de cursisten ter bevordering van inburgering, blijken docenten daarover toch andere ideeën te hebben. In dit geval is er sprake van ambigue doelen in de werkuitvoering.

In het onderzoek is gevonden dat de inburgeringsdocenten, in overeenstemming met Lipsky's theorie, een bepaalde mate van beleidsvrijheid hebben. Zij kunnen hun eigen stempel op de werkuitvoering drukken door in meer of mindere mate aandacht te besteden aan onderwerpen van de inburgeringscursus die zij zelf belangrijk vinden. Ook kunnen zij, in plaats van aan te sturen op het overnemen van normen en waarden, meer aansturen op het kennis nemen van normen en waarden, erover discussiëren en er een eigen mening over vormen. De discussie hoeft vervolgens niet een overname van deze normen en waarden tot gevolg te hebben.

Wanneer gekeken wordt naar de manier waarop SLB's beleid kunnen vervormen, dan lijkt bij de inburgeringsdocenten vooral sprake te zijn van het tweede mechanisme dat Lipsky heeft beschreven: SLB's passen het concept van hun baan aan. Ze verlagen of beperken hun doelen en reduceren zo het gat tussen beschikbare middelen en het bereiken van doelen.

Het is denkbaar dat de inburgeringsdocenten het oorspronkelijke concept van hun baan (cursisten ondersteunen bij hun proces van inburgering), hebben aangepast naar het meer eenvoudige (cursisten ondersteunen bij het halen van hun inburgeringsexamen). Hierdoor zou sprake kunnen zijn van beleidsvervorming. De docent volgt dan niet langer alle doelen van de overheid omdat duidelijk is geworden dat deze in de praktijk onhaalbaar zijn binnen de duur van de inburgeringscursus. Dit mechanisme kan helpen bij de verklaring van het gevonden verschil in doelen van de overheid en de docenten.

Tot slot is de vraag gesteld *in hoeverre de response repertoires van Hagelund (2009) behulpzaam kunnen zijn bij het verklaren van de gevonden verschillen in doelen*. In hoofdstuk vijf is beschreven dat de inburgeringsdocenten onder andere gebruik maken van strategieën die niet specifiek gericht zijn op interventie. Hagelund spreekt over een paradox voor diversiteitswerkers omdat zij zelf strategieën gebruiken die niet gericht zijn op interventie, terwijl de samenleving juist wel

meer interventies wil zien. Dit zou bij het doelverschil tussen de overheid en de inburgeringsdocent een rol kunnen spelen.

De inburgeringsdocent past in dat geval strategieën toe waarbij niet direct wordt aangestuurd op gedragsverandering bij de cursist en/of op het overnemen van normen en waarden, maar meer op zelf nadenken en beslissen over het volgen van normen en waarden. Of cursisten tot een gedragsverandering komen is volgens een groot deel van de inburgeringsdocenten niet aan hen: de cursist moet zelf weten of deze het gedrag vervolgens overneemt. Vanuit de samenleving bekeken, of vanuit het overheidsbeleid bekeken is dit juist wel een taak van de docenten. Zij zijn ervoor verantwoordelijk dat de cursist ingeburgerd raakt en succesvol kan participeren in de samenleving. Vanuit dit perspectief is de inburgeringsdocent dus wel degelijk verantwoordelijk voor het veroorzaken van een gedragsverandering. Deze paradox lijkt de verklaring te vormen van het vastgestelde verschil in doelen.

De bevindingen in dit onderzoek wijzen er op dat de inburgeringscursus wellicht niet geheel het gevolg heeft of het doel behaalt dat oorspronkelijk is vastgesteld. Het lijkt erop dat in de praktijk een doelverschuiving plaatsvindt.

De oorspronkelijke doelstelling is het klaarstomen van de nieuwkomer voor succesvolle participatie in de Nederlandse samenleving. Dit wordt bereikt door de nieuwkomer de taal te leren en te leren hoe de Nederlandse samenleving in elkaar zit en welke normen en waarden van belang zijn. Het resultaat van de cursus dient in dat geval een (staats)burger te zijn die, geheel volgens de heersende normen en waarden, succesvol participeert in de samenleving door bijvoorbeeld te werken, onderwijs te volgen of door een actieve opvoeder te zijn.

Hagelund ziet integratie als een strategie voor sociale verandering. Zij stelt dat problemen bij diversiteitswerkers zich voordoen wanneer de cursist zich verzet tegen diens transformatie naar een integreerbare staat (met integreerbare staat wordt het resultaat van de gedragsverandering aangeduid die nodig is om succesvol te kunnen integreren in het gastland). In dat geval zou het aan de inburgeringsdocent zijn om te interveniëren, zodat de cursist zich uiteindelijk toch aanpast. Hagelund laat echter zien dat in de werkpraktijk van diversiteitswerkers de bereidheid tot interventie wordt beperkt door een gevoel van gepast en ongepast gebruik van macht. Uit de interviews en observaties in dit onderzoek is gebleken dat ook inburgeringsdocenten niet graag gebruik maken van de macht die zij over cursisten zouden kunnen hebben. De verantwoordelijkheid voor gedragsverandering wordt bij de cursist gelegd, de docent

informeert wel, en nodigt ook uit tot discussie, maar de uiteindelijke keuze of gedrag wel of niet wordt overgenomen is volgens de docent in beginsel aan de inburgeraar.

Zoals Lipsky liet zien in zijn theorievorming rond Street Level bureaucratieën, hebben SLB's een hoge mate van beleidsvrijheid. In het geval van de geïnterviewde inburgeringsdocenten komt dit tot uiting in de nadruk die zij in hun lessen kunnen leggen op bepaalde onderwerpen die zij belangrijk vinden. Zij moeten ervoor zorgen dat de cursisten genoeg weten om het inburgeringsexamen te kunnen halen, maar daarnaast hebben zij de vrijheid om voor hen belangrijke onderwerpen uitgebreid te behandelen, en andere voor hen onbelangrijke onderwerpen over te slaan tijdens de les. Zij bepalen met andere woorden welke onderdelen actief worden aangeleerd tijdens de les en welke onderwerpen de inburgeraar zich vervolgens zelf door het doorwerken van het lesmateriaal eigen moet maken.

Door de beleidsvrijheid van docenten is het mogelijk de hiervoor beschreven interventies te omzeilen. Wanneer een docent besluit dat het overnemen van normen en waarden ten aanzien van bijvoorbeeld homoseksualiteit of seksegelijkheid niet van groot belang is, kan hij ervoor kiezen dit in de les niet uitgebreid te behandelen. Door het niet te behandelen kiest de docent ervoor niet te interveniëren op dat gebied.

Wat hierbij meespeelt is de ambiguïteit van de doelstelling van de inburgeringscursus. Hoewel de doelstelling van de organisatie - slagen voor het examen - helder is, is de doelstelling ten opzichte van de samenleving dat niet. Want wanneer is iemand ingeburgerd? Dit is een vraag die niet gemakkelijk en zeker niet eenduidig kan worden beantwoord. Dit maakt dat de inburgeringsdocenten eigen keuzes kunnen gaan maken en op eigen houtje kunnen bepalen wat voor de inburgeraar wel of niet noodzakelijk is om te weten of over te nemen ten behoeve van succesvolle inburgering. De onduidelijkheid van de doelen speelt de vrijheid in de uitvoering in de hand.

De bevindingen van Hagelund ten aanzien van het gebruik van macht door diversiteitswerkers komen overeen met de bevindingen uit het onderzoek van Van Huis en de Recht (2005). Zij stellen dat docenten de cursisten liever niet paternalistisch tegemoet treden en dat zij niet willen voorschrijven welke regels de cursisten zich dienen te houden. Dit is ook terug te zien onder de geïnterviewde inburgeringsdocenten in dit onderzoek. Wanneer de inburgeringscursus wordt beschouwd als een middel om de inburgeraar te transformeren naar een integreerbare staat, dan is het echter wenselijk dat docenten juist wel hun macht gebruiken en dat zij daarmee

intervenieren en juist wel voorschrijven aan welke regels de inburgeraars zich dienen te houden.

In de praktijk lijkt het inburgeren van de cursist in de gestelde trajectduur van ongeveer anderhalf jaar een onbereikbaar doel. Volgens de uitvoerders is het niet mogelijk zo'n grote verandering te bewerkstelligen, gezien de persoonlijke omstandigheden van de inburgeraars (psychische problematiek, beperkte leerbaarheid etc), de korte duur van het traject en de beperkte invloed van de docent. Het beleidsdoel verschuift daardoor van "ingeburgerd zijn" naar "het inburgeringsexamen gehaald hebben". Zoals een aantal docenten in het onderzoek aangeeft: het echte inburgeren gebeurt pas na het behalen van het examen. Het zou in vervolgonderzoek interessant kunnen zijn om te toetsen of deze doelverschuiving inderdaad grootschalig heeft plaatsgevonden, en of de in dit onderzoek gevonden mechanismen en strategieën hierbij een rol hebben gespeeld of zouden kunnen spelen.

De bovenstaande bevindingen sluiten gedeeltelijk aan bij het onderzoek van Van Oers dat in hoofdstuk twee werd toegelicht. Zij stelt dat de inburgeringstoets niet het doel bereikt waarvoor deze in eerste instantie werd bedacht, namelijk de bevordering van de integratie van de nieuwkomer. De inburgeringstoets werkt volgens haar zelfs discriminerend en uitsluitend. In het kader van deze stelling zou het interessant kunnen zijn om te bekijken welk effect de mogelijke doelverschuiving heeft op het resultaat van de inburgeringscursus.

Wanneer het doel "ingeburgerd zijn" massaal wordt losgelaten en wordt vervangen door "het inburgeringsexamen gehaald hebben" is het denkbaar dat dit meewerkt in het falen van de succesvolle inburgering van nieuwkomers.

Het is lastig om na te gaan of inburgering door middel van de cursus nu echt mislukt is, omdat het moeilijk meetbaar kan worden gemaakt. Wanneer bijvoorbeeld wordt gekeken naar het aantal malen dat de Nederlandse nationaliteit is toegekend aan nieuwkomers, is nog niet gezegd dat al deze Nederlandse paspoorthouders ook daadwerkelijk zijn ingeburgerd volgens de doelstelling van de overheid. Zij kunnen zich nog steeds gedragen naar buitenlandse gebruiken, normen en waarden. Ook is met de toekenning van een paspoort niet gegarandeerd dat de staatsburger succesvol participeert in de samenleving. Het zou interessant kunnen zijn om het onderzoek van Van Oers te toetsen met behulp van kwalitatief onderzoek onder ingeburgerde Nederlanders. Dit geeft meer inzicht in de gedragingen en overtuigingen van de inburgeraars, wat behulpzaam kan zijn bij het toetsen van het welslagen van de inburgering volgens overheidsdoelen.

Bijlage I: Literatuurlijst

Entzinger, H. in Bodemann, M en Yurdakul, G. Eds. (2006). *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*; New York: Palgrave MacMillan, hieruit: hoofdstuk 6, *Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands* p.121-144

Fermin, A. (2009). Burgerschap en multiculturaliteit in het Nederlandse integratiebeleid. *Beleid & Maatschappij* 36 (1), p.11-27.

Franssen, J., Baba, M., Fidancan, G., e.a. (2004). *Normering inburgeringsexamen; Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in Nederland*, Den Haag.

Goodman, S. W. (2010). Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5), p.753 – 772.

Hagelund, A. (2009) Dealing with Dilemmas: Integration at the Street-level in Norway. *International Migration*, 48 (2), p.79-102.

Havinga, T. en J. Terpstra, in Korsten, A. en T. Toonen, *Bestuurskunde. Hoofdfiguren en kernthema's*. Leiden (Stenfert Kroes) 1988. hieruit: hoofdstuk 14, *Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groepen. Het werk van Michael Lipsky*, p. 271-288

Huis, I. van en Regt, A.de (2005). Tussen dwang en dialoog. Maatschappijoriëntatie in inburgeringscursussen. *Sociologie* 1 (4), p 383-406.

Jong, M. (1997). *Grootmeesters van de sociologie*, Krimpen aan de Lek, Boom.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York, Russel Sage Foundation.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010). *Eindtermen Kennis Nederlandse Samenleving*, Den Haag.

Oers, R. van (2013) Nederlandse samenvatting '*Deserving Citizenship. Citizenship Tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*', Diss. RU Nijmegen.

Schinkel, W. (2009) The Moralisation of Citizenship in Dutch Integration Discourse. *Law Forum*, 2008. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1480117>.

Taylor, I. en Kelly, J. (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky, *The International Journal of Public Sector Management*, 19 (7), p.629-642.

Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (voorzitter: Stef Blok). *Bruggen bouwen* (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 8). Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004