

# Regie naar de gemeente

Een onderzoek naar de implementatie van de nieuwe  
inburgeringswet in de regio Rijnmond

**Naam:** Annelotte Mensink

**Studentnummer:** 505296

**Datum:** 31-10-2022

**Scriptiebegeleider:** prof. dr. S. van Thiel

**Tweede lezer:** prof. dr. M. van der Steen

**Studie:** Publiek Management, Bestuurskunde, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

**Stagebegeleider gemeente Rotterdam:** M. Konigferander

**Aantal woorden:** 19982

# Voorwoord

---

Voor u ligt de scriptie “Regie naar de gemeente: een onderzoek naar de implementatie van de nieuwe inburgeringswet in de regio Rijnmond”. Deze scriptie is geschreven als afsluitend onderzoek van mijn masteropleiding ‘Publiek management’ aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Om mijn scriptie te kunnen schrijven heb ik een afstudeerstage gevolgd bij het team ‘MBO, HBO, WO’ van de gemeente Rotterdam. Na overleg met Maureen Konigferander, van het bovengenoemde team, wist ik al snel dat ik mijn scriptie wilde schrijven over de nieuwe inburgeringswet, die begin van dit jaar is ingegaan. Deze nieuwe wet is van groot belang voor mensen die moeten gaan inburgeren in Nederland en het is daarom ook belangrijk dat deze wet goed wordt uitgevoerd. Het zoeken naar een passende hoofdvraag was echter nog een kleine puzzel, gezien het feit dat deze wet nog erg nieuw is en er dus nog niet naar resultaten kan worden gekeken. Na een aantal goede gesprekken met verschillende mensen ben ik er uiteindelijk toch uitgekomen. Ik heb besloten om mij te focussen op de implementatie van de nieuwe wet, op de resultaten. Want, zoals uit deze scriptie ook blijkt, de implementatiefase heeft belangrijke implicaties voor de resultaten, maar is nog niet vaak onderzocht.

Graag zou ik nu een moment nemen om een aantal mensen te bedanken, die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst zou ik graag alle leden van het team ‘MBO, HBO, WO’ van de gemeente Rotterdam willen bedanken voor hun ondersteuning. Iedereen stond altijd klaar om mij te helpen met vragen, die ik had, en mee te denken over onderwerpen waar ik niet direct uitkwam. Hierbij zou ik in het bijzonder mijn stagebegeleidster, Maureen Konigferander, bedanken. Mevrouw Konigferander heeft niet alleen mijn stagetijd bij de gemeente erg leuk gemaakt door de vele gesprekken, vooral op de dinsdagochtend, maar heeft mij ook enorm geholpen met mijn onderzoek. Dit heeft zij gedaan door bijvoorbeeld het meedenken over onderwerpen en aandragen van respondenten. Zonder mevrouw Konigferander was deze periode een stuk moeilijker en minder leuk geweest. Als tweede wil ik alle respondenten, die deel hebben genomen hebben aan dit onderzoek, bedanken voor hun medewerking en tijd. Zonder hun hulp en medewerking had ik dit onderzoek nooit goed kunnen uitvoeren. Verder wil ik graag prof. dr. Sandra van Thiel bedanken voor de excellente scriptiebegeleiding. Mevrouw van Thiel heeft mij altijd voorzien van erg goede feedback en denkpunten om mij te ondersteunen om zelf mijn scriptie beter te kunnen maken zonder dat dit volledig werd voorgekauwd. Daarnaast wil ik ook Hans Veenhof bedanken. Hans heeft mij vaak gemotiveerd om het beste uit mezelf te halen en om deze scriptie mogelijk te maken door de vele uren die hij naast mij heeft gezeten en alle kopjes thee, die hij heeft gemaakt. Als laatste wil ik graag nog mijn familie bedanken voor het altijd willen doorlezen van mijn scriptie op fouten en onduidelijkheden en voor de algehele ondersteuning.

Ik wens u veel plezier met het lezen van de scriptie

Annelotte Mensink

Rotterdam, 31-10-2022

# Abstract

---

In dit onderzoek is geprobeerd om een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag:

*Wat is de invloed van de gebruikte implementatiestrategie op de effectiviteit van het beleidsimplementatiestrategieproces, volgens ambtenaren, in het geval van de invoering van de nieuwe wet inburgering in de regio Rijnmond?*

Op basis van het theoretisch kader werd verwacht, dat de gekozen strategie: top-down, bottom-up of gecombineerd, invloed zou hebben op de mate van discretie en de hoeveelheid clearances, ofwel tussenlagen, in het proces. Deze variabelen zouden op hun beurt invloed hebben op de effectiviteit van het proces. Om een antwoord te kunnen vinden op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van interviews met medewerkers van verschillende gemeenten binnen de regio Rijnmond en is er een inhoudsanalyse uitgevoerd van belangrijke documenten omtrent dit onderwerp.

Uit het onderzoek is gebleken dat er voor de invoering van de nieuwe wet gebruik is gemaakt van een gecombineerde implementatiestrategie. Deze gecombineerde strategie is echter niet volledig juist uitgevoerd, wat zorgt voor extra obstakels voor gemeentelijke medewerkers. Verder heeft de gecombineerde strategie een positief effect op de mate van discretie, die medewerkers ervaren. De mate van discretie heeft op zijn beurt weer een positief verband met de mate van implementatiebereidheid van medewerkers en dus op de effectiviteit van het proces. Ook de hoeveelheid clearances, ofwel tussenlagen, wordt beïnvloed door de gekozen strategie. Gemeenteambtenaren zijn tijdens de implementatie afhankelijk van veel verschillende lagen, afdelingen, instanties en partners. Om deze samenwerkingen te bevorderen wordt een aantal zaken ondernomen, ofwel er wordt gedaan aan verticale beleidscoördinatie. Verticale beleidscoördinatie heeft een positief effect op de effectiviteit van het proces, omdat deze kennisuitwisseling samenwerking en begrip voor anderen stimuleert en verhoogt. Deze coördinatie vindt echter niet tussen alle lagen plaats. Er is, onder andere, op dit vlak dus nog ruimte voor verbetering om de implementatie beter te laten verlopen. Op basis van deze resultaten is een drietal aanbevelingen gedaan voor in de toekomst namelijk:

1. investeer genoeg tijd en energie in goede coördinatie;
2. zorg voor een goed en consistent plan, voordat dit wordt uitgedragen;
3. neem zorgen en klachten van medewerkers serieus.

# Inhoud

---

Voorwoord .....	2
Abstract .....	3
Lijst met figuren .....	6
Hoofdstuk 1 Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Vraagstelling.....	9
1.4 Methoden.....	9
1.5 Relevantie.....	10
1.5.1 Wetenschappelijke relevantie .....	10
1.5.2. Maatschappelijke relevantie.....	10
1.6 Leeswijzer .....	11
Hoofdstuk 2 Beleidskader .....	12
2.1 Doel van de wet .....	12
2.2 Regierol voor gemeenten.....	12
2.3 Verschillende routes in het inburgeringsproces .....	13
2.4 Inburgeringsaanbod door gemeenten .....	14
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader .....	16
3.1 De beleidscyclus .....	16
3.2 Beleidsimplementatie .....	17
3.2.1 Definitie beleidsimplementatie .....	17
3.2.2 Generaties implementatieonderzoek.....	18
3.3 Implementatiestrategie .....	19
3.3.1 Top-down strategie.....	19
3.3.2 Bottom-up strategie.....	20
3.3.3 Gecombineerde strategie .....	20
3.4 Effectiviteit van de implementatiestrategie .....	21
3.4.1 Effectiviteit en monitoring .....	22
3.4.2 Moeilijkheden met verticale implementatie .....	22
3.4.3 Belang van discretie .....	23
3.5 Conceptueel model .....	24
Hoofdstuk 4 Methodologie .....	26
4.1 Onderzoeksmethode.....	26
4.1.1 Inhoudsanalyse .....	26

4.1.2 Interviews.....	27
4.2 Operationalisering.....	28
4.3 Validiteit en betrouwbaarheid.....	37
4.3.1 Betrouwbaarheid.....	37
4.3.2 Validiteit.....	37
4.4 Ethiek en onderzoeksintegriteit.....	38
H5 Resultaten.....	39
5.1 Implementatie nieuwe inburgeringswet.....	39
5.2 Implementatiestrategie.....	39
5.2.1 Top-down.....	39
5.2.2 Bottom-up.....	41
5.2.3 Gecombineerde strategie.....	42
5.3 Discretie.....	44
5.4 Implementatiebereidheid.....	46
5.5 Clearances.....	47
5.5.1 Interne samenwerking.....	47
5.5.2 Intergemeentelijke samenwerking.....	48
5.5.3 Samenwerking tussen overheidslagen.....	49
5.5.4 Netwerksamenwerkingen.....	51
5.6 Verticale beleidscoördinatie.....	52
5.7 Effectiviteit.....	54
5.7.1 Algemene tevredenheid.....	54
5.7.2 Blokkades.....	55
5.7.3 Ingewikkeld.....	57
5.8 Tussenconclusie.....	57
Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie.....	59
6.1 conclusie.....	59
6.2 Discussie.....	61
6.3 Aanbevelingen.....	63
Literatuurlijst.....	65
Appendix A Lijst met afkortingen.....	71
Appendix B Topic lijst.....	72
Appendix C Codeboom.....	74
Appendix D Lijst met respondenten.....	76
Appendix E Overzicht documentanalyse.....	77

Appendix F Informed Consent formulier.....	80
--	----

## Lijst met figuren

---

Figuur 1 Overzicht inburgeringsroutes.....	13
Figuur 2 De beleidscyclus .....	16
Figuur 3 Beleidsimplementatie .....	18
Figuur 4 Conceptueel model .....	25
Figuur 5 Schematisch overzicht resultaten .....	58

# Hoofdstuk 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

Na maanden van spanning tussen Oekraïne en Rusland is Rusland op 24 februari Oekraïne binnengevallen (Reals & Sundby, 2022). Sinds het begin van deze oorlog zijn er al meer dan 2600 burgerdoden gevallen (Global Conflict Tracker, 2022). Steeds meer mensen proberen Oekraïne te verlaten (Amnesty, 2022). Volgens de United Nations High Commissioner for Refugees (2022) zijn er sinds 24 februari 2022 al meer dan 4,5 miljoen mensen gevlucht uit de Oekraïne. Het grootste deel van deze vluchtelingen komt terecht in buurlanden, maar een deel stroomt ook door naar andere landen, zoals Nederland. Hoewel er nu een grote stroom vluchtelingen naar Nederland komt uit Oekraïne, is het opvangen van vluchtelingen niet nieuw voor Nederland. Jaarlijks komen er mensen uit verschillende landen naar Nederland om asiel aan te vragen. Zo kwamen er in 2021 in totaal 34.860 asielzoekers en nareizigers naar Nederland (CBS, 2022b).

Hoewel de termen vluchteling, asielzoeker en statushouder vaak door elkaar worden gebruikt betekenen ze niet allemaal hetzelfde. Om verdere verwarring te voorkomen zal kort worden uitgelegd wat deze termen inhouden. “*Je bent een vluchteling als je je land van herkomst ontvlucht vanwege gegronde vrees voor vervolging wegens je ras of nationaliteit, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep*” (UNHCR Nederland, 2021, Alinea 3). Als de vluchteling een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend wordt hij of zij een asielzoeker genoemd (CBS, 2022a). Kort gezegd is een asielzoeker iemand, die asiel zoekt in een ander land. “*Asielzoekers worden statushouders (of vergunninghouders) zodra ze een verblijfsvergunning krijgen*” (Ministerie van justitie, 2022, alinea 1). Vluchtelingen moeten eerst een heel proces doorlopen, voordat zij een verblijfsvergunning kunnen krijgen en statushouder genoemd kunnen worden.

In 2020 werden er ongeveer 14.000 verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd uitgegeven in Nederland (CBS, 2022b). Mensen, die een verblijfsvergunning krijgen, zijn verplicht om in te burgeren in de Nederlandse maatschappij. Hier zijn echter wel een aantal uitzonderingen op. Zo hoeven mensen onder de 18 bijvoorbeeld niet verplicht in te burgeren (Ministerie van SZW, 2022a). Iedereen die vanaf 1 januari 2022 in Nederland inburgeringsplichtig wordt, valt onder de nieuwe wetgeving inburgering (Ministerie van SZW 2022). Inburgeraars die eerder al inburgeringsplichtig werden, vallen echter nog steeds onder de voormalige inburgeringswet.

Sinds het begin van 2022 is er een nieuwe inburgeringswet actief in Nederland. Met deze nieuwe wetgeving wordt een poging gedaan om problemen met de oude wetgeving te verhelpen. Uit een evaluatie van de oude wetgeving bleek onder andere dat het oude inburgeringsstelsel samenhang miste. Het systeem stond te veel op zichzelf. Ook bleek, dat het voor een groep inburgeraars niet realistisch was, dat zij zelf verantwoordelijk waren voor de inburgering. Eveneens zouden er te weinig prikkels zijn voor maatwerk en kwaliteit (Significant, 2018). Om deze problemen te verhelpen, zijn een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd in de nieuwe wetgeving. Eén van de belangrijkste veranderingen is, dat gemeenten een regierol krijgen in de uitvoering van de nieuwe wetgeving (Ministerie van SZW, 2022b). Gemeenten worden binnen het nieuwe systeem verantwoordelijk voor het bieden van een integraal inburgeringsaanbod en begeleiding van inburgeraars. In hoofdstuk 2 zal uitgebreider worden ingegaan op de precieze inhoud van de nieuwe wetgeving en de rol van de gemeenten.

Gemeenten krijgen dus te maken met het invoeren en implementeren van nieuwe wetgeving en beleid, dat bedacht is door de nationale overheid. Gemeenten komen in dit beleidsproces pas in beeld in de beleidsimplementatiefase. O'Toole Jr. (2000) definieert beleidsimplementatie als volgt: *“policy implementation is what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or to stop doing something, and the ultimate impact in the world of action”* (p. 266). Beleidsimplementatie vormt als het ware een link tussen het bedachte beleid en de uitkomsten van dit beleid. Een goede beleidsimplementatie lijkt erg belangrijk.

In de literatuur over beleidsimplementatie is al jaren een grote discussie over de manier waarop beleid binnen de overheid zou moeten worden geïmplementeerd, ofwel een discussie over beleidsimplementatiestrategieën (Imperial, 2021). Aan de ene kant zijn er auteurs, die uitgaan van een top-down implementatie van beleid. Deze benadering wordt *“gedomineerd door de veronderstelling dat implementatie begint met beleids- of wetgevingsdoelstellingen en dat de implementatieprocessen hier vrij lineair op volgen”* (Schofield, 2001, p. 250, mijn vertaling AM). De andere benadering, de bottom-up benadering, legt de nadruk meer op de invloed van uitvoeringsmedewerkers op de implementatie van het beleid (Schofield, 2001). In de hedendaagse literatuur is een samensmelting van de twee benaderingen waarneembaar (Imperial, 2021). Deze benaderingen en de samensmelting hiervan zullen in het theoretisch kader verder worden behandeld.

Er zijn dus verschillende manieren om beleid te implementeren en om naar dit proces te kijken. In dit onderzoek zullen deze beleidsimplementatiestrategieën worden gebruikt om het



proces van de invoering van de nieuwe inburgeringswet te analyseren. Dit zal gebeuren vanuit de visie, die uitvoeringsambtenaren van de regio Rijnmond hebben op het implementatieproces. Welke implementatiestrategieën kunnen er in dit proces worden gevonden en hoe beïnvloeden deze de effectiviteit van de invoering?

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het uitvoeren van een ex ante evaluatie van de invloed van de gebruikte implementatiestrategie op de effectiviteit van het beleidsimplementatieproces, volgens ambtenaren, in het geval van de invoering van de nieuwe wet inburgeringswet in de regio Rijnmond. Op basis van deze evaluatie zal worden gekeken of en welke aanbevelingen gedaan kunnen worden om de effectiviteit van het proces te kunnen verhogen.

## 1.3 Vraagstelling

Op basis van de zojuist besproken doelstelling is de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek opgesteld:

*Wat is de invloed van de gebruikte implementatiestrategie op de effectiviteit van het beleidsimplementatiestrategieproces, volgens ambtenaren, in het geval van de invoering van de nieuwe wet inburgering in de regio Rijnmond?*

Om deze hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke strategieën zijn er voor beleidsimplementatie?
- Onder welke condities zijn de verschillende beleidsimplementatiestrategieën wel of niet effectief?
- Wat houdt de nieuwe inburgeringswet in, specifiek ook voor de regio Rijnmond?
- Welke beleidsimplementatiestrategie kenmerkt de invoering van de nieuwe inburgeringswet voor de regio Rijnmond?
- Hoe effectief is deze strategie volgens ambtenaren in de regio Rijnmond?

## 1.4 Methodes

In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van kwalitatief onderzoek, in de vorm van een documentanalyse en interviews met medewerkers van de regio Rijnmond, die te maken hebben met de implementatie van de nieuwe inburgeringswet. Voor de documentanalyse zullen relevante documenten omtrent de nieuwe inburgeringswet in de regio Rijnmond worden geanalyseerd. In de interviews zal geprobeerd worden om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de gebruikte implementatiestrategie volgens de betrokken ambtenaren. Ook zal er

gekeken worden naar hoe de medewerkers het beleidsimplementatieproces ervaren op het gebied van effectiviteit. Na de interviews zullen de resultaten verder worden geanalyseerd.

## 1.5 Relevantie

### 1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

Tot het begin van de jaren '70 van de vorige eeuw was er in de wetenschap weinig aandacht voor het onderwerp beleidsimplementatie (Howlett, 2018). Implementatie werd toen als iets quasi-automatisch gezien. Beleidsimplementatie zou verlopen via standaardprocedures en werd daarom als onproblematisch beschouwd (Howlett, 2018). Maar zoals Schofield (2001) stelt, implementeert beleid zichzelf niet en moet het toch op enige wijze worden geactiveerd. Sinds de jaren '70 is er dan ook meer aandacht gekomen voor beleidsimplementatie als belangrijke stap in het beleidsproces. Er is echter nog steeds veel meer aandacht voor alle andere onderdelen van de beleidscyclus (Schofield, 2001). Beleidsimplementatie blijft ten opzichte van alle andere delen van de beleidscyclus dus minder onderzocht. Hierbij stelt O'Toole Jr. (2000) dat de aandacht voor beleidsimplementatie sinds de jaren '90 ook weer lijkt te dalen. Ook Howlett (2018) is niet erg optimistisch in zijn visie over het onderzoeksveld. Hij stelt namelijk, dat er weinig vooruitgang is geboekt in 30 jaar onderzoek naar dit onderwerp. Stinckens (2016) sluit hier ook bij aan door te stellen dat er nog steeds weinig duidelijk is over kritieke variabelen die implementatie beïnvloeden. Er zijn echter ook wetenschappers die stellen dat het onderzoeksveld nog steeds aan het ontwikkelen is. Zo stelt Saetren (2014) dat het veld nog springlevend is en steeds verder ontwikkelt.

Hoewel er de laatste jaren al meer aandacht lijkt te zijn voor het onderwerp van beleidsimplementatie is er nog veel vooruitgang mogelijk. Dit onderzoek hoopt een aanvulling te kunnen geven op het belangrijke onderzoeksveld van beleidsimplementatie. Het tracht meer duidelijkheid te scheppen over de invloed van beleidsimplementatiestrategieën op de effectiviteit van het beleidsimplementatieproces. Het onderzoek biedt meer inzicht in een kritieke variabele die implementatie beïnvloedt en kent dus wetenschappelijke relevantie.

### 1.5.2. Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is niet alleen wetenschappelijk relevant, maar ook maatschappelijk relevant. De Nederlandse overheid vindt het belangrijk dat immigranten, die voor een lange tijd naar Nederland komen, inburgeren. Zij moeten mee kunnen doen in de samenleving (Ministerie van SZW, 2021b). Op de oude inburgersystemen die Nederland hanteerde was echter veel kritiek. Deze systemen zouden er niet voor zorgen dat immigranten een goede aansluiting met de

Nederlandse maatschappij konden vinden (Ode, 2021). Met het nieuwe inburgeringsstelsel wordt een poging gedaan om deze problematiek aan te pakken. Of dit nieuwe proces echter aan de hoge verwachting kan gaan voldoen, zal afhangen van de uitvoering van dit beleid (Ministerie van VWS, 2021). Een goede beleidsimplementatie is dus essentieel in dit proces.

Zeker ook in de regio Rijnmond is het essentieel dat de invoering van de nieuwe inburgeringswet goed verloopt. Er wordt verwacht dat er in het jaar 2022 492 statushouders en 596 gezins- en overige migranten zullen moeten inburgeren in de gemeente Rotterdam (Ministerie van SZW, 2021a). Er is dus een aanzienlijk aantal mensen, die volgens het nieuwe stelsel gaan inburgeren. Goed en op tijd inburgeren is voor deze mensen van groot belang. Mochten mensen te laat inburgeren dan riskeren zij de kans op een boete. Ook kan het gevolgen hebben voor hun verblijfsvergunning (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2022). Om de inburgeraars te ondersteunen met hun inburgering krijgt de gemeente Rotterdam in 2022 ongeveer vier miljoen euro van het Rijk (Ministerie van SZW, 2021a). De nieuwe inburgeringswet gaat dus over een aanzienlijk aantal mensen en gaat het gepaard met grote geldbedragen. Een goede implementatie is, wederom, essentieel.

Tijdens dit onderzoek wordt gekeken naar de effectiviteit van het implementatieproces volgens de ambtenaren, die dit stelsel moeten implementeren. Als blijkt dat ambtenaren het implementatieproces als ineffectief ervaren is de verwachting dat het beleid niet goed geïmplementeerd zal kunnen worden. Het inburgersstelsel zal dan niet aan zijn verwachtingen kunnen voldoen. De nieuwe inburgeringswet staat echter nog in haar kinderschoenen. Als nu aan de hand van dit onderzoek blijkt dat het proces suboptimaal verloopt, kunnen er nog veranderingen plaatsvinden in het stelsel. Het onderzoek biedt dus een mogelijkheid om aanbevelingen te doen om het proces beter te laten verlopen en is hiermee maatschappelijk relevant.

## 1.6 Leeswijzer

In het vervolg van dit onderzoek zal in hoofdstuk 2 eerst meer toelichting worden gegeven op de nieuwe inburgeringswet. Daarna zal in hoofdstuk 3 de literatuur omtrent beleidsimplementatie geanalyseerd worden. Aan de hand hiervan wordt een conceptueel model opgesteld. Vervolgens zal de gebruikte methode van het onderzoek worden behandeld. In hoofdstuk 5 volgt dan een bespreking en analyse van de gevonden resultaten. Daaropvolgend, in de conclusie, zal worden geprobeerd om een alomvattend antwoord op de hoofdvraag te vormen en aanbevelingen voor de regio Rijnmond te doen.

## Hoofdstuk 2 Beleidskader

---

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de nieuwe inburgeringswet om de implementatie van deze nieuwe wetgeving goed te kunnen begrijpen en analyseren. Eerst zullen kort de doelstellingen van deze nieuwe wet worden behandeld, waarna een aantal belangrijke onderdelen worden besproken.

### 2.1 Doel van de wet

Iedereen die vanaf 1 januari 2022 inburgeringsplichtig wordt in Nederland valt onder de nieuwe inburgeringswet (Ministerie van SZW, 2022b). *“Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland. En dat ze daarnaast zo snel mogelijk werk vinden”* (Ministerie van SZW, 2022b, para 3). Dit hoofddoel is onderverdeeld in 5 verschillende subdoelen: *“tijdige start van de inburgering”*, *“snelheid van de inburgering”*, *“maatwerk”*, *“dualiteit: combineren van taal en participatie”* en *“kwaliteit van het inburgeringsaanbod”* (Divosa, 2021a, para 3; VNG, 2021, p. 3). De nadruk komt in deze nieuwe inburgeringswet dus echt te liggen op het snel en kwalitatief goed inburgeren van inburgeraars en het bevorderen van participatie.

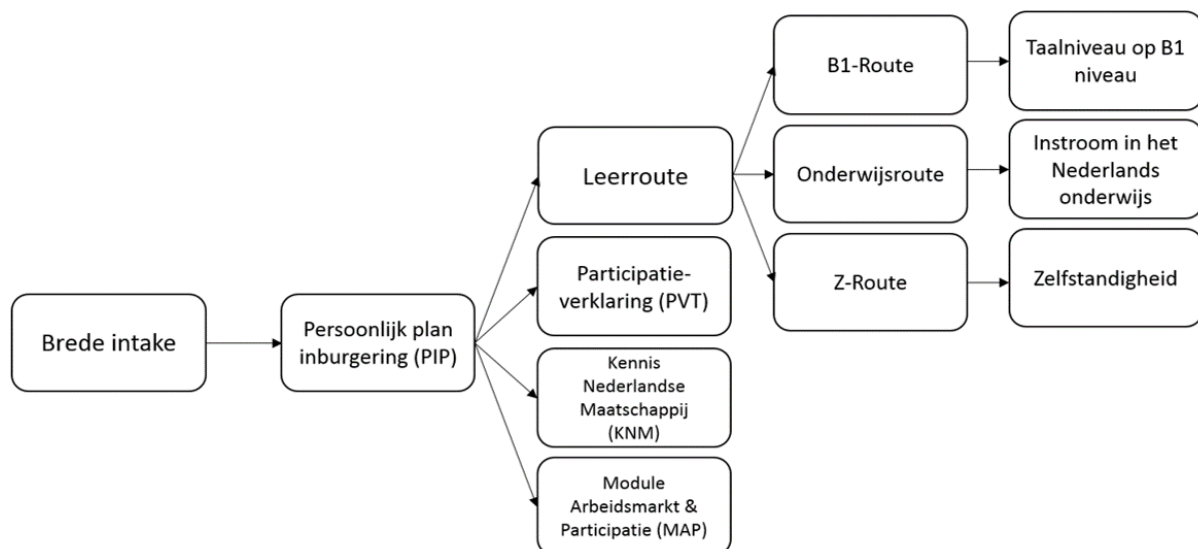
### 2.2 Regierol voor gemeenten

Om deze doelen te behalen zijn er een aantal grote wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de inburgeringswet uit 2013. De belangrijkste wijziging in het nieuwe stelsel is dat gemeenten de regierol krijgen in het inburgeringsproces (Divosa, 2021a; Ministerie van SWZ, 2022). Onder de oude wet waren inburgeraars zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Uit een evaluatie van de wet is echter gebleken dat deze eigen verantwoordelijk voor een grote groep statushouders niet goed bleek te werken, met als resultaat vertraging van de inburgering en het maken van suboptimale keuzes (Significant, 2018).

Om deze problemen aan te pakken krijgen gemeenten in de nieuwe wet de verantwoordelijkheid voor het bieden van een integraal inburgeringsaanbod (Gemeente Rotterdam, 2021) en moeten zij inburgeringsplichtigen begeleiding bij hun inburgeringstraject bieden (Divosa, 2021a). Hierbij moet echter wel worden vermeld, dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wel verantwoordelijk blijft voor *“de inrichting en de werking van het stelsel als geheel”* (VNG, 2021, p. 7). Zo is het ministerie nog verantwoordelijk voor, onder andere het bepalen van de inburgeringstermijn. Deze taken liggen bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (VNG, 2021).

## 2.3 Verschillende routes in het inburgeringsproces

In de nieuwe wetgeving is een heel proces uitgetekend dat de inburgeraars moeten volgen. Zie *Figuur 1* voor een schematisch overzicht van dit proces. De eerste echte stap in het inburgeringsproces is de brede intake van de inburgeraars. Het doel van deze brede intake is om een zo compleet mogelijk beeld van de situatie van de inburgeraar te creëren (Divosa, 2021b; Vluchtelingenwerk Nederland, z.d.). De brede intake bestaat in ieder geval uit: “een leerbaarheidstoets; een onderzoek naar het gevolgde onderwijs en de opgedane werkervaring in het land van herkomst; een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden, waaronder de fysieke en mentale gezondheid van inburgeringsplichtige” (VNG, 2021, p. 9). Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij vormgeven aan deze brede intake (Divosa, 2021b; Vluchtelingenwerk Nederland, z.d.). Op basis van deze brede intake moet de gemeente binnen 10 weken een plan inburgering en participatie (PIP) voor de inburgeraar opstellen (VNG, 2021). In dit plan worden alle afspraken en doelstellingen vastgelegd, die bepalen hoe iemand aan zijn of haar inburgeringsplicht moet voldoen (Divosa, 2021b; VNG, 2021). In dit plan zijn een aantal onderdelen opgenomen namelijk: de leerroute die de statushouder gaat volgen om zijn inburgeringsplicht na te komen en afspraken over andere verplichte onderdelen en financiën (VNG, 2021).



**Figuur 1. Overzicht inburgeringsroutes**

In het PIP wordt bepaald welke leerroute een statushouder gaat volgen om aan zijn of haar inburgeringsplicht te voldoen (VNG, 2021). In de nieuwe wet bestaan er drie verschillende leerroutes: de B1-route, de Z-route en de onderwijsroute (Ministerie van SZW, 2022b). Deze drie routes worden hieronder kort behandeld. Bij de B1-route is het doel dat de statushouder

binnen drie jaar Nederlands op B1-niveau machtig is en dat hij of zij zelfstandig kan meedoen in de Nederlandse maatschappij (Ministerie van SZW, 2022b; Divosa 2021c). Het gewenste resultaat binnen deze route is dan ook het behalen van het inburgeringsexamen op B1-taalniveau.

De tweede route is de Z-route, ook wel de zelfredzaamheidsroute genoemd. Deze route is bedoeld voor de inburgeraar die een lage leerbaarheid heeft. Er wordt verwacht dat deze mensen moeite zullen hebben met het leren van Nederlands en niet volledig zelfredzaam zijn (Ministerie van SZW, 2022b). Binnen deze route zullen inburgeraars dan ook Nederlands leren op het niveau dat voor hen het hoogst haalbaar is. Ook leren zij om zo zelfredzaam mogelijk te zijn binnen de maatschappij (Gemeente Rotterdam, 2021). De Z-route wordt niet afgesloten met een inburgeringsexamen, maar met een inspanningsverplichting. De laatste route is de onderwijsroute. Deze leerroute heeft als doelgroep jonge inburgeraars, die goed kunnen leren en gemotiveerd zijn om een opleiding te volgen in het Nederlandse onderwijs (Divosa, 2021c). Deze jongeren leren Nederlands op B1-niveau en worden verder voorbereid om in te stromen in het Nederlandse onderwijs (Ministerie van SZW, 2022b; Divosa, 2021c). De jongeren volgen in deze route een schakeljaar om daarna in te stromen in het reguliere onderwijs op mbo-2 niveau of hoger.

## 2.4 Inburgeringsaanbod door gemeenten

Zoals eerder al vermeld zijn gemeenten verplicht om volgens de nieuwe wet een sluitend inburgeringsaanbod te bieden (Ministerie van SZW, 2022b; Gemeente Rotterdam, 2021). Dit inburgeringsaanbod bestaat niet alleen uit de zojuist besproken leerroutes. Het aanbod bevat ook de onderdelen: Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), het Participatieverklaringstraject (PVT) en Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) (Divosa, 2021c). Het onderdeel KNM is opgenomen in alle drie de leerroutes. Bij dit onderdeel *“leren inburgeraars onder meer over de omgangsregels, normen en waarden in Nederland, over de Nederlandse geschiedenis, het onderwijssysteem en de gezondheidszorg”* (Divosa, 2021c, begrippenlijst). Bij de module MAP wordt gekeken naar de competenties en kansen op de arbeidsmarkt van de inburgeraar. Verder leren inburgeraars binnen deze module verschillende vaardigheden om hun plek op de arbeidsmarkt te versterken (Divosa, 2021c). Hierbij moet vermeld worden dat deze module binnen de onderwijsroute wordt vervangen door studieloopbaanbegeleiding (Boom NT2, z.d.).

Het laatste onderdeel van het sluitende inburgeringsaanbod is PVT. De module PVT bestaat uit twee onderdelen: “*een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en het onderteken van de participatieverklaring*” (Divosa, 2021a, hoofdstuk 7.1). Al met al wordt met de nieuwe inburgeringswet geprobeerd om inburgeraars zo goed mogelijk voor te bereiden om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Gemeenten zijn verder ook verantwoordelijk voor de financiële ontzorging en maatschappelijke begeleiding van de inburgeraars. Deze zullen hier niet verder worden toegelicht.

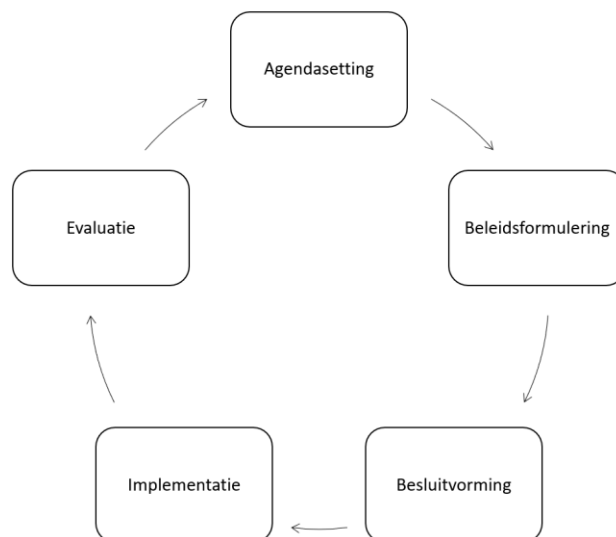
## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

---

In dit hoofdstuk zal de bestaande literatuur omtrent beleidsimplementatie, implementatiestrategieën en de effectiviteit van deze strategieën worden geanalyseerd. Als eerste zal de beleidscyclus worden behandeld gezien het feit dat de beleidsimplementatie één van de fases is van deze cyclus.

### 3.1 De beleidscyclus

Er zijn verschillende manieren om het beleidsproces te analyseren. Een veelgebruikte manier is volgens het kader van de beleidscyclus. In dit onderzoek is er voor dit beleidsmodel gekozen, omdat het in deze rationele visie op beleid, in tegenstelling tot sommige andere modellen, gemakkelijker is om verschillende stappen in het proces van elkaar te kunnen onderscheiden en analyseren. In de beleidscyclus wordt het beleidsproces beschouwd als bestaande uit een opeenvolging van verschillende fases (Mohammed, 2019). Jann en Wegrich (2006) verdelen het beleidsproces in 5 stappen en stellen dat vandaag de dag de volgende stappen gebruikelijk zijn om te hanteren in de beleidscyclus: 1. agendasetting; 2. beleidsformulering; 3. besluitvorming; 4. implementatie; 5. evaluatie (p.43). Kulaç en Özgür (2017) sluiten zich ook aan bij deze verdeling. Alleen noemen zij in hun artikel niet besluitvorming, maar legitimering als derde stap. Zie Figuur 2 voor een schematisch overzicht van de beleidscyclus.



**Figuur 2. De beleidscyclus**



Beleidsimplementatie kan worden gezien als één van de vijf fases van de huidige beleidscyclus (Jann & Wegrich, 2006) Er zal nu verder worden ingezoomd op deze fase van de cyclus om het begrip rondom dit concept te vergroten.

## 3.2 Beleidsimplementatie

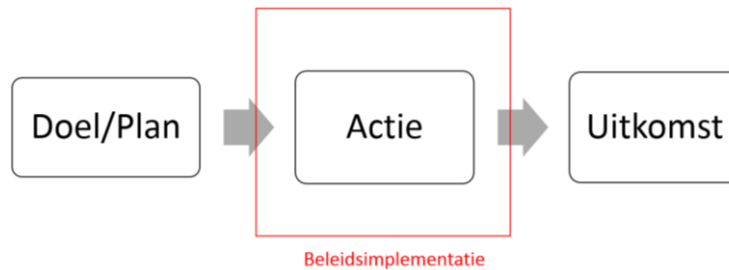
Om het concept van beleidsimplementatie goed te kunnen analyseren zal eerst de definitie van dit concept worden behandeld, waarna een diepere analyse zal volgen.

### 3.2.1 Definitie beleidsimplementatie

In de literatuur omtrent beleidsimplementatie is een verscheidenheid aan definities te vinden van beleidsimplementatie. De term ‘*implementation theory*’ werd voor het eerst gebruikt door Wildavsky en Pressman in 1973 (Schofield, 2001). In dit onderzoek definieerden Wildavsky en Pressman implementatie als: “*an interaction between the setting of goals and action geared to achieve them*” (Palfrey, 1999, p. 42). Implementatie kan volgens hen dus worden gezien als de link tussen het doel en de uitkomst. Beleidsimplementatie werd voor Wildavsky en Pressman niet expliciet als onderzoeksonderwerp benoemd, maar werd wel impliciet behandeld in bijvoorbeeld de sociologie en bestuurskunde (Hill & Hupe, 2002).

Na de introductie van de implementatieterminologie door Wildavsky en Pressman (1973) zijn in de literatuur nog een aantal definities van beleidsimplementatie te vinden. Zo definieert O’Toole Jr (2000) beleidsimplementatie als: “*what develops between the establishment of an apparent intention on the part of government to do something, or to stop doing something, and the ultimate impact in the world of action*” (p. 266). Een andere definitie komt van Mthethwa (2012) die beleidsimplementatie definieert als: “*the mechanisms, resources and relationships that link policies to programme action. More specifically it means to carry out, accomplish, fulfil, produce or complete a given task*” (p. 37).

Hoewel deze definities niet letterlijk overeenkomen, zijn er toch drie grote overeenkomsten te herkennen. Ten eerste gaan alle definities uit van een vooropgesteld doel of plan. De overheid heeft vooraf een plan over wat zij wil bereiken. De tweede belangrijkste overeenkomst is dat alle definities het hebben over het uitvoeren van een actie op basis van het plan. Als laatste gaat beleidsimplementatie bij alle definities in enige mate over het bereiken van doelen door de eerder gestelde stappen. Beleidsimplementatie gaat dus over het bereiken van bepaalde uitkomsten, welke vooraf zijn opgesteld in een plan, door middel van een bepaalde actie, zie Figuur 3.



**Figuur 3. Beleidsimplementatie**

### 3.2.2 Generaties implementatieonderzoek

Nu duidelijk is wat er onder beleidsimplementatie wordt verstaan, kan er dieper worden ingegaan op de literatuur omtrent beleidsimplementatie. In de literatuur is een breed onderscheid te maken tussen verschillende generaties onderzoeken met elk hun eigen onderscheidende kenmerken (Hupe & Saetren, 2015).

De eerste generatie implementatieonderzoek vond plaats in en voor de jaren '70 en wordt gekenmerkt door het veelvoudig gebruik van de kwalitatieve *single casestudy* (Hupe & Saetren, 2015; Saetren, 2014). Deze eerste generatie leidde tot een veelvoud aan lessen en hypothesen over specifieke casussen en daarmee een gebrek aan algemene implementatietheorie (DeLeon & DeLeon, 2002; Saetren, 2014).

Vanaf de jaren '80 was er sprake van een verschuiving naar een tweede generatie (Saetren, 2014). Deze generatie kent een substantiële toename in het aantal theoretische en empirisch georiënteerde artikelen over beleidsimplementatie (Hupe & Saetren, 2015; Saetren, 2014). Ook wordt de tweede generatie gekenmerkt door een toename van verschillende factoren, die invloed zouden kunnen hebben op implementatie (Hupe & Saetren, 2015). Verder kan de tweede generatie worden onderverdeeld in twee stromingen: de *top-down* benadering en de *bottom-up* benadering (deLeon & deLeon, 2002; Hupe & Saetren, 2015). Op de inhoud van deze stromingen zal later verder worden ingegaan.

De overgang naar de derde generatie is incrementeler en minder groots dan eerdere overgangen (Hupe & Saetren, 2015). Het doel van deze derde generatie is om meer wetenschappelijk te werk te gaan (Saetren, 2014). Hupe en Saetren (2015) benoemen als sleutelementen van de derde generatie: duidelijk gedefinieerde variabelen, hypothesen gebaseerd op de theorie, gebruik van multivariate statistieke analyse en veel longitudinaal onderzoek (p. 94-95). Door het toepassen van deze wetenschappelijke manier van onderzoek doen, hopen onderzoekers uit de derde generatie goede theorieën te ontwikkelen (Conteh,

2011). In de literatuur is dus een evolutie te vinden van implementatieonderzoek, die begon bij het doen van enkele casestudies en is aanbeland bij het doen van grootschalig wetenschappelijk onderzoek.

### 3.3 Implementatiestrategie

Zoals zojuist is aangehaald, is de tweede generatie implementatieonderzoek te verdelen in twee verschillende stromingen, namelijk top-down en bottom-up. Deze stromingen zullen nu verder worden toegelicht. Ook zal er een stroming in de literatuur worden behandeld die de twee stromingen combineert.

#### 3.3.1 Top-down strategie

De eerste implementatiebenadering die in de literatuur te vinden is, is de top-down, ofwel de *forward mapping of programmed approach* benadering (Imperial, 2021). In dit onderzoek zal voor de overzichtelijkheid alleen de term top-down implementatie worden gehanteerd. Het belangrijkste kenmerk van deze benadering is dat er van uit wordt gegaan dat beleidsimplementatie begint met een besluit door de centrale overheid (Sabatier, 2008; Pülzl & Treib, 2007; Seraw & Lu, 2020). Het implementatieproces zou hierna op vrij lineaire wijze moeten volgen (Schofield, 2001). Top-downers, ofwel aanhangers van de top-down benadering, veronderstellen volgens Pülzl en Treib (2007) namelijk “*a direct causal link between policies and observed outcomes*” (p.91). Implementatieproblemen worden, volgens de top-down benadering, geminimaliseerd door vooraf de implementatieprocessen helder en duidelijk voor te programmeren (Seraw & Lu, 2020). Beleidsontwerpers worden in deze benadering beschouwd als de centrale actoren en zijn het belangrijkste punt van aandacht voor top-downers (Matland, 1995).

Een ander belangrijk punt voor top-downers is het ontwikkelen van generaliseerbaar beleidsadvies (Matland, 1995) om praktisch advies te kunnen geven aan beleidsontwikkelaars (Imperial, 2021). Een voorbeeld van zulk advies is het hebben van duidelijk, consistente en betrouwbare doelen (Imperial, 2021; Seraw & Lu, 2020) en het betrekken van zo min mogelijk actoren (Matland, 1985). De zojuist genoemde adviezen sluiten allemaal aan bij de aanname dat beleidsimplementatie begint bij centrale actoren en daarna zonder grote problemen kan worden uitgevoerd. Deze aanname correspondeert met een rationele visie van hoe de overheid werkt. Impliciet gaan top-downers uit van een scherpe scheiding tussen beleid en uitvoering (Imperial, 2021). Beleid wordt bovenaan de hiërarchische keten gemaakt en wordt dan uitgevoerd door ‘lagere’ overheidslagen (Schofield, 2001).

### 3.3.2 Bottom-up strategie

De top-down benadering is niet zonder kritiek. De grootste stroom van kritiek is afkomstig van de zogenaamde bottom-up stroming. Het belangrijkste punt van kritiek op de top-down benadering is dat implementatie binnen deze stroming wordt gezien als puur administratief en dat *frontline workers*, de mensen die het beleid moeten uitvoeren, over het hoofd worden gezien (Nilsen, Ståhl, Roback & Cairney, 2013). Bottom-uppers hebben dit kritiekpunt opgepakt en hier hun eigen visie op implementatie op gebouwd.

De bottom-up benadering stelt, in tegenstelling tot de top-down benadering, dat beleidsformulering en beleidsimplementatie niet van elkaar kunnen worden gescheiden (Pülzl en Treib, 2007). Hierbij ligt het focuspunt op contextuele en veldvariabelen en niet bij de centrale overheidsfactoren (Nilsen et al., 2013). Dit komt omdat bottom-uppers van mening zijn, dat beleid wordt gemaakt op lokaal niveau en dat de nadruk daarom moet liggen bij de doelgroepen en uitvoeringsmedewerkers (Cerna, 2013). De bottom-up stroming “*stelt dat effectieve implementatie een proces vereist dat het mogelijk maakt beleid aan te passen op basis van de zich ontvouwende interactie van een beleid met zijn institutionele omgeving*” (Imperial, 2021, p. 6, mijn vertaling AM). Het is volgens deze stroming erg belangrijk dat er ruimte is voor uitvoerders om het beleid aan te passen, ofwel dat ze genoeg discretie hebben. Een concept, dat hier goed bij aansluit en vaak wordt aangehaald, is de *street-level bureaucrat* van Lipsky. Street level bureaucrats zijn “*public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*” (Lipsky, 1980, p.3).

Kortom de bottom-up strategie kijkt, zoals de naam veronderstelt, naar het implementatieproces van onder naar boven. De nadruk ligt op uitvoeringsmedewerkers, die het beleid moeten uitvoeren en hier enige mate van discretie voor hebben.

### 3.3.3 Gecombineerde strategie

In de literatuur staan deze twee benaderingen recht tegenover elkaar. Als een reactie op de strijd tussen deze twee benaderingen hebben een aantal onderzoekers geprobeerd om deze benaderingen te combineren (Pülzl & Treib, 2007). Hierbij ligt de focus op het combineren van de sterke punten van beide benaderingen en het minimaliseren van de zwaktes (Cerna, 2013; Seraw & Lu, 2020). “*The benefit of these models is that they draw attention to the myriad of contingencies that influence whether a top-down or bottom-up approach is likely to work*” (Imperial, 2021, p. 10).

Een dergelijk model, dat beide implementatiestrategieën combineert, is het backward en forward mapping model van Elmore. Elmore is van origine een klassieke bottom-up onderzoeker (Pulzl & Treib, 2007). In deze rol benadrukte hij het belang van backward mapping, wat kan worden gedefinieerd als een proces “*waarin eerst de capaciteiten en middelen van ambtenaren op straatniveau worden beoordeeld om programma's te ontwerpen die zullen werken*” (Friedman, 2008, p. 3, mijn vertaling AM). Tijdens dit proces wordt gekeken hoe uitvoeringsambtenaren omgaan met de context en het aan te pakken probleem. Tijdens de uitvoering van beleid is het namelijk van belang dat de ambtenaren het beleid goed kunnen en willen uitvoeren.

Hoewel Elmore de nadruk oorspronkelijk legde op dit concept van backward mapping kwam het concept van forward mapping hier later bij (Pulzl & Treib, 2007). Forward mapping is het “*specificeren van de verwachte relatie tussen implements en hun effecten*” (Elmore, 1985, p. 6, mijn vertaling AM). Tijdens forward mapping wordt door actoren van bovenaf gekeken welke beleidsinstrumenten en andere middelen er ingezet kunnen worden om het beleid te verwezenlijken (Pulzl & Treib, 2007). Waar backward mapping een sterke gelijkenis kent met de bottom-up stroming, is er bij forward mapping een sterke overeenkomst met de top-down benadering merkbaar.

Volgens Elmore is het combineren van forward mapping en backward mapping van essentieel belang en dit wordt ook wel aangeduid met de term *reversible logic*, “*which involves starting at both ends of a policy problem, and reasoning in both directions until a satisfactory solution is found*” (Imperial, 2021, p. 8). Elmore (1985) geeft aan dat er zowel van bovenaf moet worden gekeken welke middelen en instrumenten er aanwezig zijn om een doel te bereiken, als dat ervan onderaf moet worden gekeken hoe uitvoeringsambtenaren naar het probleem kijken en hiermee werken. Elmore (1985) stelt dat deze reversible logic van belang is omdat: “*de uitkomsten van beleid een functie zijn van hoe goed implementaties op verschillende niveaus in elkaar grijpen om tot een resultaat te komen*”. (p.7, mijn vertaling AM). Alle lagen in het implementatieproces moeten goed op elkaar aansluiten om tot een optimaal resultaat te komen volgens deze gecombineerde strategie.

### 3.4 Effectiviteit van de implementatiestrategie

Er zijn dus een aantal manieren om met het implementatieproces om te gaan. Er zal nu gekeken worden naar factoren, die de effectiviteit van deze verschillende implementatiestrategieën beïnvloeden.

### 3.4.1 Effectiviteit en monitoring

In de literatuur is geen definitief kader te vinden, dat dient als basis om de effectiviteit van beleidsimplementatie te analyseren (Phradan, Su, Fu, Zhang & Yang, 2017). Er zijn meerdere manieren om de effectiviteit van beleidsimplementatie te bekijken. Eén van de manieren is om te kijken naar de effectiviteit van het implementatieproces zelf. Seasons (2003) stelt echter dat er in beoordelingen van beleid en programma's de nadruk te vaak ligt op *outputs* en *outcomes* en niet op het implementatieproces zelf. Schofield (2001) sluit hierop aan door te stellen dat er een gat in de literatuur te vinden is over de manier waarop actoren leren om beleid daadwerkelijk uit te voeren. In de literatuur is dus meer aandacht voor een evaluatie van de uitkomsten dan voor een evaluatie van het proces. De kwaliteit van het proces heeft echter belangrijke implicaties voor de uitkomsten.

### 3.4.2 Moeilijkheden met verticale implementatie

De eerste factor, die invloed heeft op het beleidsimplementatieproces, is de verticale hiërarchie, die aan het beleidsimplementatieproces is verbonden. Belangrijke auteurs voor dit concept zijn Pressman en Wildavsky. Hupe (2011) vat in zijn artikel het belangrijkste argument van deze auteurs samen als: *“the more ‘clearances’ there are in the vertical ‘chain’ of a policy process, the smaller the chance will be of an implementation congruent with the policy intentions of the policy concerned”* (p.64). Hiermee wordt bedoeld, dat hoe meer mensen in de hiërarchie een actie uit moeten voeren in het implementatieproces, hoe groter de kans is dat er incongruenties ontstaan in dit proces. Bijvoorbeeld als veel leidinggevenden op hun beurt allemaal iets moeten doen in het implementatieproces is de kans groter dat al deze poppetjes de implementatie een klein beetje aanpassen. Al deze kleine aanpassingen samen kunnen echter leiden tot grote ongewenste veranderingen van de beleidsintentie. Wildavsky en Pressman gaan uit van een top-down benadering van implementatie. Dit is, zoals Hupe (2011) stelt, omdat een dergelijke hiërarchische visie van het openbaar bestuur vandaag de dag toch nog heersend is

In de literatuur zijn echter ook auteurs te vinden, die zich bezighouden met de lagen tussen beleid en uitvoering in, maar dan vanuit een gecombineerde strategie. Zo stellen Adam, Hurka, Knill, Peters en Steinebach (2019) dat *“the link between policy production and implementation seems vital to explain and prevent policy failure”* (p.499). Een belangrijk concept, dat zij en anderen hierbij aanhalen, is verticale beleidscoördinatie, ofwel alle activiteiten die beleidsmakers met uitvoeringsmedewerkers verbinden (Adam, et al., 2019). Denk hierbij bijvoorbeeld aan een beleidsmaker die informatie van een uitvoerder gebruikt om

beter beleid te kunnen maken. Contact over beleidsimplementatie loopt niet alleen van boven naar beneden, maar ook van beneden naar boven.

Deze verticale beleidscoördinatie is voornamelijk belangrijk in systemen waarin suboverheden een aanzienlijke mate van autonomie hebben, zoals het geval is in Nederland (Peters, 2018). De verwachting is dat deze factor van groot belang is in dit onderzoek. Nationaal beleid moet aan de ene kant namelijk zorgen voor consistente uitvoering op subnationaal niveau, maar dit is lastig als deze subnationale eenheden veel autonomie kennen. Aan de andere kant zijn nationale actoren afhankelijk van subnationale eenheden voor informatie over wat er gebeurt op het speelveld (Hudson, Hunter & Peckham, 2019). Actoren op alle niveaus zijn dus in enige mate van elkaar afhankelijk. Hierin is het essentieel, dat de relaties tussen de beleidsmakers en uitvoerders goed verlopen. Een goede verticale beleidscoördinatie is belangrijk voor zowel top-down als bottom-up (Adam, et al., 2019).

Waar Wildavsky en Pressman uitgaan van een top-down benadering in hun assumptie dat hoe meer lagen in de hiërarchie bij de implementatie zijn betrokken, hoe stroever de implementatie zal verlopen (Hupe, 2011) kan er ook worden verwacht dat meer lagen tussen uitvoerder en bedenker vanuit een bottom-up benadering niet wenselijk is. Het toevoegen van meerdere lagen zou ook hier voor meer incongruentie kunnen zorgen. Als deze visies gecombineerd worden, zou kunnen worden verwacht dat hoe meer lagen er in de hiërarchie betrokken zijn bij een implementatieproces, hoe moeilijker de verticale beleidscoördinatie verloopt.

### 3.4.3 Belang van discretie

Een punt dat hierop verder gaat en ook een belangrijke invloed kan hebben op het implementatieproces is discretie van implementeerdere, een concept dat eerder al kort is benoemd bij de bottom-up strategie. De literatuur omtrent werknemersautonomie stelt namelijk, dat als werknemers niet de mogelijkheid krijgen om enige autonomie in hun werk te krijgen, zij organisatorisch wangedrag kunnen gaan vertonen. Organisatorisch wangedrag is "*any intentional action by members of organizations that violates core organizational and/or societal norms*" (Vardi en Wiener, 1996, p. 151). Weinig discretie in het werk zou dus kunnen leiden tot organisatorisch wangedrag.

Aanvullend hierop wordt ook gesteld dat discretie de bereidheid van uitvoeringsmedewerkers tot het uitvoeren van beleid verhoogt (Thomann, van Engen & Tummers, 2018; Tummers, Bekkers, 2013). Ambtenaren met een hoge mate van discretie

hebben veel mogelijkheden om zelf invulling te geven aan beleid en zelf keuzes te maken. Dit zou op zijn beurt weer zorgen voor een hoge implementatiebereidheid. Een hoge implementatiebereidheid betekent, dat “*frontline workers intend to put effort in executing the policy*” (Thoman, et al., 2018, p. 585). Als ambtenaren niet bereid zijn om het beleid te gaan implementeren, kan dit ernstige gevolgen hebben, zoals de effectiviteit van het beleid verlagen (Tummers, Steijn & Bekkers, 2012, p.716). Het hebben van discretie is dus van belang voor een effectief implementatieproces.

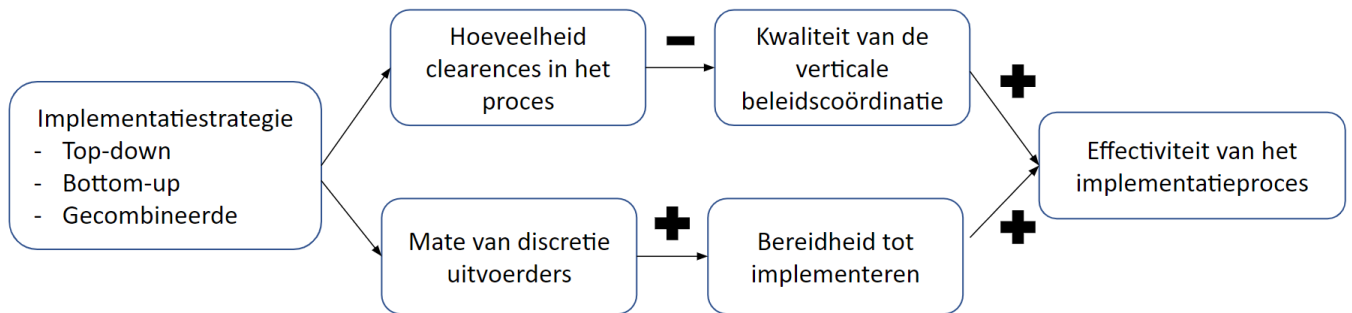
Echter is er nog “*weinig aandacht besteed aan het impliciet veronderstelde verband tussen de discretie van eerstelijns werkers en de motivatie om overheidsbeleid uit te voeren*” (Thoman et al., 2018, p. 584, mijn vertaling AM). Het verband tussen discretie en uitvoeringsbereidheid is nog een impliciet verband. In de literatuur zijn ook nog andere geluiden te horen over de link tussen discretie en uitvoering. Zo stellen Bekkers en Tummers (2013) dat discretie vanuit een top-down perspectief vaak niet wenselijk is, omdat discretie in het eigen belang van de uitvoerders wordt gebruikt, wat niet wenselijk is voor de effectiviteit van het beleid. Tummers et al. (2012) stellen ook dat discretie zou kunnen leiden tot onwenselijk gedrag. Zo zouden medewerkers hun discretie kunnen gebruiken om het beleid te saboteren. Hoewel het overgrote deel van de literatuur uitgaat van een positieve relatie tussen discretie en uitvoeringsbereidheid, zou er dus ook een andere kant aan kunnen zitten.

### 3.5 Conceptueel model

Op basis van de besproken literatuur in dit hoofdstuk is een conceptueel model opgesteld waarin alle verwachte relaties visueel worden weergegeven, zie Figuur 4. Er wordt verwacht dat de gebruikte implementatiestrategie invloed heeft op zowel de hoeveelheid *clearances* in het implementatieproces als de mate van discretie van uitvoeringsambtenaren. Zo wordt verwacht, dat een meer top-down gerichte strategie gepaard gaat met meer *clearances* in het proces, vanwege de verticale hiërarchie waar men mee te maken krijgt tijdens deze strategie. Meer discretie wordt weer verwacht bij een meer bottom-up benadering. Tijdens de gecombineerde strategie wordt verwacht, dat men zowel met enige mate van discretie als een aantal *clearances* te maken krijgt. Verder wordt verwacht, dat een hoge mate van discretie een positieve invloed heeft op de bereidheid van ambtenaren om het beleid te implementeren. Dit heeft op zijn beurt weer een positief effect op de effectiviteit van het implementatieproces. Verder wordt verwacht, dat hoe meer *clearances* er in het proces aanwezig zijn, hoe moeilijker de verticale



beleidscoördinatie zal zijn met een uiteindelijk negatief effect op de effectiviteit van het implementatieproces.



*Figuur 4. Conceptueel model*

## Hoofdstuk 4 Methodologie

---

In dit hoofdstuk zal de methode van het onderzoek worden behandeld. Eerst zal worden stilgestaan bij de gebruikte onderzoeksmethode. Daarna volgt de operationalisering van alle relevantie variabelen. Als laatste zal worden gekeken naar de validiteit, betrouwbaarheid en onderzoeksintegriteit.

### 4.1 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een kwalitatieve case study in de regio Rijnmond. Een case study is “*diepgaand onderzoek van een enkel geval van een sociaal fenomeen*” (Babbie, 2017, p. 523). Er is voor deze onderzoeksmethode gekozen, omdat in dit onderzoek een diepgaande analyse wordt gedaan van het beleidsimplementatieproces van de nieuwe inburgeringswet in maar één casus, namelijk in de regio Rijnmond. Verder is voor deze onderzoeksmethode gekozen, want kwalitatief onderzoek “*produces [the] thick (detailed) description of participants’ feelings, opinions, and experiences*” (Rahman, 2016, p. 104). In dit onderzoek staan de percepties van ambtenaren over het implementatieproces centraal, welke goed kunnen worden onderzocht door middel van kwalitatief onderzoek.

Om deze kwalitatieve case study te kunnen uitvoeren is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden, namelijk een inhoudsanalyse van relevante documenten en semigestructureerde interviews met gemeentelijke ambtenaren uit de regio Rijnmond. Deze onderzoeksmethoden zullen nu verder worden toegelicht.

#### 4.1.1 Inhoudsanalyse

Als eerste is een inhoudsanalyse uitgevoerd. Een inhoudsanalyse is “*de studie van opgenomen menselijke communicatie*” (Babbie, 2017, p. 323). In dit onderzoek is een inhoudsanalyse gedaan van relevante documenten omtrent de invoering van de nieuwe inburgeringswet. Er is gekeken naar zowel documenten op nationaal niveau, als naar subnationale documenten op het niveau van de regio Rijnmond (zie appendix E voor een overzicht). Deze inhoudsanalyse is gedaan met als doel een duidelijk beeld van de huidige situatie omtrent de implementatie van de nieuwe wet voor de regio Rijnmond te creëren. Dit beeld creëerde een basis voor de interviews, die zijn gedaan. Ook kon worden gekeken in hoeverre de antwoorden van de respondenten overeenkomen met de documentatie omtrent het implementatieproces. Hierbij moet wel worden vermeld dat er nog niet heel veel documenten te vinden zijn over het implementatieproces. Dit heeft te maken met het feit, dat de nieuwe wet nog in haar

kinderschoenen staat. Desondanks is ervoor gekozen om een inhoudsanalyse van de beschikbare documenten te doen, omdat deze toch een goede databron leveren.

De analyse van de documenten is gedaan met behulp van het computerprogramma Atlas.ti. In dit programma is er zowel deductief als axiaal gecodeerd om alle documenten van codes te voorzien. Bij deductief coderen zijn de gebruikte codes gebaseerd op de theorie om te focussen op zaken, die belangrijk zijn in de al bestaande literatuur (Linneberg & Korsgaard, 2019). Tijdens het axiaal coderen worden de verschillende codes gerangschikt en samengevoegd om het makkelijker te maken om patronen in de data waar te kunnen nemen. (Simmons, 2017). Aan de hand van deze codes is een codeboom (appendix C) opgesteld en heeft een verdere analyse plaatsgevonden.

### 4.1.2 Interviews

Naast de inhoudsanalyse is ook gebruik gemaakt van interviews met ambtenaren van de regio Rijnmond, die bezig zijn met invoering van de nieuwe inburgeringswet. Interviews zijn een goede manier om achter de meningen, motieven en emoties van respondenten te komen. De twee onderzoeksmethoden vullen elkaar dus goed aan. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de interviews te houden in semigestructureerde vorm. Bij deze vorm van interviewen wordt vooraf op basis van de literatuur een topiclijst (appendix B) opgesteld. Op deze topiclijst staan alle onderwerpen en vragen die relevant zijn voor het onderzoek. De vragen, die op de topiclijst staan, zorgen voor enig structuur in het interview. Deze structuur hoeft echter niet strikt te worden opgevolgd (Kallio, Pietilä Johnson & Kangasniemi, 2016). Een voordeel van het semigestructureerde interview is de mogelijkheid tot doorvragen (Adams, 2015). Het zorgt er voor dat alle onderwerpen uitgebreid behandeld worden.

Na het houden van de interviews zijn deze getranscribeerd. Daarna zijn ze gecodeerd met behulp van Atlas.ti. Het coderen van de interviewtranscripten is wederom op een deductieve en axiale manier gebeurd. Na het coderen zijn alle codes in een codeboom geplaatst (appendix C). Deze codeboom geeft structuur aan alle codes en maakt het makkelijker om onderlinge verbanden en relaties te zien. Aan de hand van de interviews en de codeboom heeft de verdere analyse plaatsgevonden.

#### 4.1.2.1 *Sample en selectie*

Voor het selecteren van respondenten voor de interviews is gebruik gemaakt van *criterion sampling*. Dit houdt in dat respondenten bewust worden uitgekozen, omdat zij in het bezit zijn

van belangrijke informatie, die niet iedereen heeft (Taherdoost, 2016). In dit onderzoek zijn respondenten uitgezocht op twee criteria. Ten eerste moest de respondent werken bij een gemeente in de regio Rijnmond. Ten tweede moest de respondent zich in zijn/haar werkzaamheden bezighouden met de invoering van de nieuwe inburgeringswet. Deze criteria zijn gehanteerd, zodat het zeker was dat de respondenten relevante data konden aanleveren.

In totaal zijn 14 respondenten geïnterviewd. Van deze 14 respondent zijn 9 respondenten afkomstig van de gemeente Rotterdam. De overige 5 respondenten zijn medewerkers uit de gemeenten Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard, Nissewaard, Lansingerland en Krimpen aan den IJssel. Voor een volledig overzicht zie appendix D.

## 4.2 Operationalisering

Zoals vermeld zijn de interviews gehouden aan de hand van een topiclijst, die is opgesteld aan de hand van onderstaande operationalisatie van de eerdergenoemde onderzoeksvariabelen. In deze operationalisatie, te vinden in **Fout! Ongeldige bladwijzerverwijzing.**, is weergegeven hoe alle variabelen meetbaar zijn gemaakt op basis van de besproken literatuur. Deze operationalisatie is ook gebruikt voor de inhoudsanalyse. De variabelen implementatiestrategieën en effectiviteit van het implementatieproces zijn de meest complexe variabelen om te operationaliseren. De andere variabelen vloeien relatief rechttoe rechtaan uit de literatuur voort. Daarom is ervoor gekozen om de operationalisatie van effectiviteit en de strategieën ook nog kort toe te lichten en om de andere variabelen alleen in de tabel te operationaliseren.

Voor de operationalisatie van de implementatiestrategieën is ervoor gekozen om alle strategieën los van elkaar te operationaliseren en niet één grote variabele te kiezen, omdat alle drie de aanpakken inhoudelijk substantieel van elkaar verschillen en niet gemakkelijk samengevoegd kunnen worden. Wel is voor de operationalisatie van deze strategieën veelal gebruik gemaakt van dezelfde indicatoren, bijvoorbeeld de helderheid van de structuur van het implementatieproces. De top-down en bottom-up strategieën worden vaak exact tegenovergesteld gezien in de literatuur. Waar de top-down benadering bijvoorbeeld veel verantwoordingsplicht kent en weinig discretie voor ambtenaren, is dit voor de bottom-up benadering tegenovergesteld. In zijn artikel gebruikt Imperial (2021) dan ook precies dezelfde indicatoren om beide strategieën te omschrijven. Het kijken naar de scores van de indicatoren is daarmee belangrijk. De gecombineerde strategie is een mengeling van beide strategieën en wordt dus ook deels met dezelfde soort indicatoren aangeduid. Wel is ervoor gekozen om per

strategie één of meerdere unieke indicatoren te gebruiken om de strategie goed te kunnen onderscheiden. Zo staan in de gecombineerde strategie middelen centraal, omdat dit ook zo naar voren komt in de literatuur. Bij de top-down strategie ligt de focus meer op de initiatie en controle van de centrale overheid en bij de bottom-up strategie is er een extra indicator voor invloed van onderaf.

Nu zal ook de operationalisatie van effectiviteit van de implementatie worden toegelicht. Belangrijk om hierbij te vermelden is, dat het gaat om de subjectieve perceptie van effectiviteit van gemeentelijke ambtenaren. Het meten van objectieve effectiviteit aan de hand van resultaten was tijdens dit onderzoek niet mogelijk, omdat de implementatiefase nog niet is beëindigd. Om toch een beeld te kunnen krijgen is ervoor gekozen om naar de perceptie van effectiviteit te kijken. Hoewel er nog niet kan worden gekeken naar het halen van einddoelen is wel gekeken naar het behalen van tussentijdse doelen als indicator van effectiviteit. Een andere belangrijke indicator, die wordt gebruikt, is de tevredenheid van ambtenaren met de implementatie. Er wordt van uitgegaan dat hoe effectiever ambtenaren een proces percipiëren hoe tevredener zij hiermee zijn. Verder zijn ook de aanwezigheid van blokkades en conflicten gebruikt als indicator voor effectiviteit. Ambtenaren, die tijdens het proces tegen veel blokkades en conflicten aanlopen, ervaren het implementatieproces over het algemeen negatiever dan ambtenaren, die het proces als vlekkeloos ervaren. Voor een verdere uitwerking van de operationalisering zie onderstaande tabel.

Concept	Definitie	Indicatoren	Scores
<b>Top down implementatie-strategie</b>	Lineaire implementatiestrategie waarbij wordt uitgegaan van een direct verband tussen een centraal genomen beleidsbeslissing en de uitvoering hiervan door uitvoeringsambtenaren.	Implementatieproces wordt geïnitieerd door actoren in de centrale overheid.	Hoe centraler binnen de overheid het implementatieproces wordt geïnitieerd, hoe groter de kans dat er sprake is van een top-down implementatiestrategie.
		Beschikbare financiën voor uitvoerende partijen wordt bepaald op Rijksniveau.	Hoe meer de financiën voor de implementatie op Rijksniveau worden bepaald, hoe groter de kans

			dat er een top-down strategie wordt gebruikt
		Heldere doelen en targets van het implementatieproces.	Hoe helderder en duidelijker de doelen en targets van het implementatieproces zijn, hoe groter de kans dat er sprake is van een top-down implementatiestrategie.
		Goed omschreven regels/procedures en structuur van de implementatie.	Hoe beter de regels, procedures en structuur van de implementatie zijn omschreven, hoe groter de kans dat er sprake is van een top-down implementatiestrategie.
		Inspraakmogelijkheden van ambtenaren op lagere overheidsniveaus.	Hoe meer inspraak uitvoeringsambtenaren hebben tijdens de implementatie, hoe kleiner de kans is dat er sprake is van een top-down implementatiestrategie.
		Verantwoordingsplicht voor gemeentelijke ambtenaren.	Hoe meer verantwoordingsplicht gemeentelijke ambtenaren hebben, hoe groter de kans op een top-down implementatiestrategie.
<b>Bottom-up implementatiestrategie</b>	Implementatiestrategie waarbij de focus voor de implementatie ligt	Hoeveelheid ruimte voor gemeente om invloed te hebben op	Hoe meer ruimte gemeenten hebben om zelf invloed te hebben op landelijk beleid/wetgeving,

bij de contextuele en veldfactoren.	beleid/wetgeving op landelijk niveau.	hoe groter de kans is op een bottom-up implementatiestrategie.
	Inspraak in het implementatieproces door uitvoeringsambtenaren binnen de gemeente.	Hoe meer inspraak uitvoeringsambtenaren hebben op het implementatieproces binnen de gemeente, hoe groter de kans is op een bottom-up implementatiestrategie.
	Helderheid doelen en targets van het implementatieproces voordat de implementatiefase begint.	Als de doelen en targets van het implementatieproces wat vager en minder concreet zijn, dan is de kans dat er sprake is van een bottom-up implementatiestrategie groter.
	Omschreven regels/procedures en structuur voordat de implementatiefase begint.	Als het implementatieproces minder gestructureerd vastligt en de procedures en regels minder helder zijn vanaf het begin, hoe groter de kans dat er sprake is van een bottom-up implementatiestrategie.
	Verantwoordingsplicht voor gemeentelijke ambtenaren/	Hoe minder verantwoordingsplicht ambtenaren hebben, hoe groter de kans op een

			bottom-up implementatiestrategie.
<b>Gecombineerde implementatiestrategie</b>	Backward mapping	Genoeg geld en andere middelen ter beschikking stellen voor uitvoeringsambtenaren om de implementatie goed uit te kunnen voeren.	Hoe meer de beschikbare hoeveelheid geld en middelen aansluit bij de benodigde hoeveelheid geld en middelen om de implementatie goed uit te kunnen voeren, hoe meer er aan backward mapping wordt gedaan.
		Rekening houden met de meningen van uitvoeringsambtenaren ten aanzien van de nieuwe wet tijdens het opstellen hiervan.	Hoe meer er rekening wordt gehouden met de meningen van uitvoeringsambtenaren tijdens het opstellen van nieuw beleid, hoe meer er aan backward mapping wordt gedaan.
		Serius nemen van klachten/opmerkingen van implementatiemedewerkers tijdens de implementatie.	Hoe serieuzer klachten en opmerkingen van implementatiemedewerkers worden genomen, hoe meer er aan backward mapping wordt gedaan.
		Tevredenheid uitvoeringsmedewerkers met de nieuwe wet.	Hoe tevredener uitvoeringsmedewerkers zijn met de nieuwe wet, hoe groter de kans dat er aan backward mapping is gedaan.
	Forward mapping	Duidelijkheid voor de start van de implementatiefase	Hoe duidelijker de beschikbare financiën zijn



		over de beschikbare financiën.	voor de start van de implementatiefase, hoe meer er aan forward mapping wordt gedaan.
		Duidelijkheid einddoelen voor de start van de implementatieproces.	Hoe duidelijker de einddoelen van het implementatieproces zijn voordat deze is gestart, hoe meer er aan forward mapping wordt gedaan.
		Duidelijkheid opgesteld proces en procedures voor de start van het implementatieproces.	Hoe duidelijker het proces en de procedures van de implementatie zijn voor de start van het proces, hoe meer er aan forward mapping wordt gedaan.
<b>Clearances</b>	Links in de verticale keten van beleidsimplementatie.	Hoeveelheid mensen die actief betrokken zijn bij het implementatieproces.	Hoe meer mensen actief betrokken zijn bij het implementatieproces, hoe meer clearances.
		Aantal lagen in de overheidshiërarchie die betrokken zijn bij het implementatieproces.	Hoe meer lagen in de overheidshiërarchie betrokken zijn bij het implementatieproces, hoe meer clearances.
		Samenwerkingspartners van gemeenten in het implementatieproces	Hoe meer samenwerkingspartners de gemeente heeft tijdens het proces, hoe meer clearances.
		Afhankelijkheid van gemeentelijk ambtenaren.	Hoe meer gemeentelijke ambtenaren afhankelijk zijn van haar

		van samenwerkingspartners	samenwerkingspartners, hoe meer clearances.
<b>Verticale beleids-coördinatie</b>	Activiteiten die beleidsmakers en uitvoerder verbinden.	Hoeveelheid keren dat beleidsmedewerkers en uitvoeringsmedewerkers elkaar zowel formeel als informeel spreken over de implementatie.	Hoe meer beleidsmedewerkers en uitvoeringsmedewerkers elkaar zowel formeel als informeel spreken over de implementatie, hoe meer verticale coördinatie.
		Aanwezigheid van een (overleg)structuur.	Hoe beter de aanwezige (overleg)structuur, hoe meer er wordt gedaan aan verticale beleidscoördinatie.
		Kennis van andere afdelingen en begrip voor elkaars werk.	Hoe meer kennis en begrip er is van andere afdelingen, hoe groter de kans dat er wordt gedaan aan verticale beleidscoördinatie.
		Gemak waarmee beleidsmedewerkers en uitvoeringsmedewerkers contact met elkaar opnemen.	Hoe groter het gemak waarmee beleidsmedewerkers en uitvoeringsmedewerkers contact met elkaar opnemen, hoe groter de kans dat er verticale beleidscoördinatie plaatsvindt.
		Eén of meerdere personen die actief bezig zijn met de coördinatie van partijen en lagen.	Hoe actiever één of meerdere personen bezig zijn met de coördinatie van partijen en lagen, hoe meer er wordt gedaan aan

			verticale beleidscoördinatie.
		Activiteiten waarbij kennismaking en informatie-uitwisseling centraal staan.	Hoe meer activiteiten er worden georganiseerd waarbij kennismaking en informatie-uitwisseling worden gedaan, hoe meer verticale beleidscoördinatie.
<b>Discretie</b>	Mate van ervaren en daadwerkelijke autonomie en vrijheid in het werk van ambtenaren.	Ruimte binnen de wetgeving om zelf invulling te geven aan onderdelen voor gemeentelijke medewerkers.	Hoe meer ruimte er binnen de wetgeving is voor gemeentelijke medewerkers, hoe groter de kans op een hoge mate van discretie.
		Hoeveelheid vaste regels en procedures.	Hoe meer vaste regels en procedures er zijn, hoe minder discretie medewerkers hebben.
		Gebrek aan inmenging van hogere lagen in het werk van medewerkers.	Hoe minder inmenging van hogere lagen in het werk van medewerkers, hoe meer mogelijkheid tot discretie.
		Serius nemen ideeën van medewerkers.	Hoe serieuzer ideeën van medewerkers worden genomen, hoe groter de kans dat er sprake is van discretie.
		Mogelijkheid van medewerkers om actief mee te denken over de implementatiefase.	Hoe meer mogelijkheden medewerkers hebben om actief mee te denken over

			de implementatiefase, hoe groter de kans op discretie.
		Gevoel van vrijheid in het werk door medewerkers.	Hoe meer vrijheid medewerkers voelen, hoe groter de discretie die zij hebben.
<b>Implementatiebereidheid</b>	Bereidheid tot inspanning om beleid en/of wetten uit te voeren	Het willen uitvoeren van het beleid en/of wet	Als ambtenaren het beleid of de wet meer willen uitvoeren, dan stijgt hun implementatiebereidheid
		Het implementatieproces niet willen tegenwerken of blokkeren.	Hoe meer ambtenaren het implementatieproces tegenwerken, hoe lager hun implementatiebereidheid is
<b>Perceptie van effectiviteit van het implementatieproces</b>	Perceptie van uitvoeringsambtenaren over in hoeverre het implementatieproces zo verloopt dat de wet/het beleid succesvol geïmplementeerd kan worden.	Tevredenheid van uitvoeringsambtenaren met het implementatieproces.	Hoe tevredener de ambtenaren zijn met hun proces, hoe effectiever het proces wordt gepercipieerd.
		Congruentie tussen acties die verschillende actoren in het implementatieproces uitvoeren.	Hoe beter de acties van verschillende actoren in het implementatieproces op elkaar aansluiten, hoe groter de effectiviteit van dit proces is.
		Het behalen van tussentijdse doelen volgens ambtenaren.	Het meer tussentijdse doelen er worden behaald, hoe effectiever het proces wordt beschouwd.
		Conflicten en blokkades tijdens het implementatieproces	Hoe meer blokkades en conflicten er worden ervaren, hoe slechter de

		volgens uitvoeringsambtenaren.	effectiviteit van het proces is.
--	--	--------------------------------	----------------------------------

**Tabel 1. Operationalisering**

## 4.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Belangrijke criteria van elk onderzoek zijn de validiteit en betrouwbaarheid. Daarom zullen beiden onderwerpen nu worden besproken. Er zal worden aangestipt wat betrouwbaarheid en validiteit zijn, waarna wordt uitgelegd wat hun rol in dit onderzoek is.

### 4.3.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is: *“de kwaliteit van de meetmethode die suggereert dat dezelfde gegevens elke keer zouden zijn verzameld bij herhaalde waarnemingen van hetzelfde fenomeen”* (Babbie, 2016, p. 146). Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen zijn ten eerste alle gehouden interviews opgenomen. Alle interviews kunnen dan worden teruggeluisterd om de kwaliteit achteraf te kunnen maximaliseren (Baarda & van der Hulst, 2017). Ook zijn alle stappen, die tijdens dit onderzoek uitgevoerd zijn, goed vastgelegd. Het is dan duidelijk hoe zowel de methoden als de resultaten tot stand zijn gekomen. Dit onderzoek zou dan eventueel herhaald kunnen worden.

### 4.3.2 Validiteit

Naast betrouwbaarheid is ook de validiteit van het onderzoek van belang. Validiteit is: *“de mate waarin een empirische maatstaf de werkelijke betekenis van het beschouwde concept adequaat weergeeft”* (Babbie 2016 p. 148). Validiteit kan worden onderscheiden in interne en externe validiteit.

De interne validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door gebruik te maken van triangulatie, ofwel het gebruik van meerdere methodes om een uitgebreid beeld van de situatie te creëren (Carter, Bryant-Lukosius, DiCenso, Blythe & Neville, 2014). In dit onderzoek zijn namelijk zowel interviews gehouden als een inhoudsanalyse gedaan om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het beleidsimplementatieproces. Verder wordt de interne validiteit ook bevorderd door het operationaliseren van alle variabelen op basis van uitgebreid literatuuronderzoek.

Naast de interne validiteit is ook de externe validiteit van dit onderzoek gewaarborgd. Hiermee wordt bedoeld, dat de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten relatief goed

is. (Babbie, 2017). Hoewel er in dit onderzoek, maar gekeken is naar één specifieke casus, namelijk de regio Rijnmond worden er wel meerdere verschillende gemeenten en posities binnen de gemeente bevroegd. Hierbij wordt verwacht, dat andere regio's binnen Nederland in enige mate vergelijkbaar zijn met de regio Rijnmond. De resultaten van dit onderzoek zouden dus onder enig voorbehoud kunnen worden overgedragen naar andere gemeenten.

#### 4.4 Ethiek en onderzoeksintegriteit

Om de privacy van de respondenten in het onderzoek te kunnen waarborgen zijn een aantal acties ondernomen. Ten eerste is voor aanvang van de interviews aan alle respondenten gevraagd om een informed-consentformulier (appendix F) te ondertekenen. Met dit formulier kunnen respondenten aangegeven of zij akkoord gaan met de dataverzameling en verwerking. Hiernaast wordt de privacy van de respondenten ook gewaarborgd door alle data anoniem in het onderzoek te verwerken. De data kunnen op deze manier niet worden teruggeleid naar een specifieke respondent. Als laatste is tijdens dit onderzoek door de onderzoeker geprobeerd om zoveel mogelijk de positie van een objectieve buitenstaander aan te nemen om zo objectief mogelijk te werk gaan. Al met al is er dus op verschillende manieren geprobeerd om de privacy van de respondenten te waarborgen.

## H5 Resultaten

---

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek besproken. Eerst zal kort worden toegelicht hoe de implementatie van de nieuwe inburgeringswet eruitziet. Daarna worden alle factoren uit het conceptueel model behandeld.

### 5.1 Implementatie nieuwe inburgeringswet

Op 1 januari 2022 werd de nieuwe inburgeringswet officieel ingevoerd in Nederland. Gemeenten en andere organisaties, zijn echter al veel langer bezig met de implementatie van de nieuwe inburgeringswet. Dit heeft onder andere te maken met het tweemaal uitstellen van de nieuwe wetgeving. Zo geeft respondent 10 aan: *“Ik denk dat we [...] dus in 2020 al echt begonnen met de voorbereiding”*. De implementatie van de nieuwe inburgeringswet heeft dus al aardig wat voeten in de aarde gehad.

Hoewel gemeenten over het algemeen blij lijken te zijn met de nieuwe regierol die zij kregen binnen deze nieuwe wet, is de uitvoering niet eenvoudig geweest, als dus respondent 13: *“dus het klonk wel heel mooi van oké de nieuwe inburgeringswet en de gemeente krijgt daar een rol in, maar de uitvoering daarvan was echt wel een behoorlijke puzzel”*. In de rest van dit hoofdstuk zullen een aantal aspecten worden toegelicht, die deze implementatie tot *“een behoorlijke puzzel”* hebben gemaakt, gebaseerd op het conceptueel model.

### 5.2 Implementatiestrategie

Allereerst zal worden gekeken naar de implementatiestrategie, die is gebruikt bij de implementatie van de nieuwe inburgeringswet. Om een helder beeld van de situatie te kunnen creëren en om te kunnen bepalen welke strategie er is gehanteerd, zullen zowel elementen van de top-down als de bottom-up strategie worden behandeld. Ook komen elementen van de gecombineerde strategie aan bod, want respondent 6 geeft al aan: *“het is wel een mengeling”*.

#### 5.2.1 Top-down

Om te beginnen is er gekeken naar elementen die toebehoren aan een eventuele top-down strategie. Een element, dat hiermee verband houdt en vaak is genoemd door respondenten, is dat de wetgeving van bovenaf is opgelegd door het Rijk. Zo stelt respondent 7: *“dan krijg je natuurlijk de wet erbij, van nou he gemeente dit komt er op jullie af. Dit moeten jullie gewoon doen”*. Respondent 10 vat het samen als: *“dit is wat je gaat doen punt”*. Er is vanaf het Rijk een verplichting opgelegd aan de gemeenten om de nieuwe inburgeringswet te gaan implementeren. Hierbij komt dat een aantal keren wordt aangegeven dat gemeenten soms weinig zijn betrokken

bij het uitwerken van de nieuwe inburgeringswet. Zo is in een brandbrief van de G4 richting het Rijk (2020) de volgende passage opgenomen: “gemeenten hebben op deze manier minimale invloed en maximale verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. Dit doet geen recht aan de normale bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. (p.2)”. Hier voegt respondent 12 aan toe: “als ze dat misschien veel meer hadden gedaan, hadden nu er ook niet onderdelen stuk gelopen”.

Een punt, dat hier goed bij aansluit, is dat respondenten, voornamelijk uit Rotterdam, aangeven dat “als we het echt over grote beslissingen hebben dan valt dat altijd hogerop” (respondent 4). Respondent 13 vult hierbij aan:

*“als je gaat over personele keuzes in clusters of [...]die werkverdeling tussen werkcoaches, jongerenconsulenten, dat konden we niet als werkgroep zomaar beslissen. Daar heb je dan wel met name de teamleiders of zelfs als het heel ingrijpend is dan de directie voor nodig”*

Grote beslissingen worden in een grote gemeente dus genomen op hoger niveau. Geïnterviewden uit kleinere gemeenten geven minder aan hier mee te maken te krijgen. Zij lijken vaker te maken te hebben met een platte organisatie. Hier zal later nog meer op worden ingegaan. Toch betekent dit niet, dat zij niet te maken krijgen met besluiten hoger in de organisatie, zoals respondent 11 aangeeft: “de wethouder geeft mij dan eigenlijk de opdracht om daar mee aan de slag te gaan”. Deze besluitvorming op hogere hiërarchische niveaus, zou volgens sommige respondenten de besluitvorming vertragen: “sommige gemeenten [...] dan moet je een plan, en moet je iets schrijven, dat moet dan naar je leiding unithoofd en dat moet dan daarna naar directie [...]. dan duurt het drie weken voordat je iets in het college hebt” (respondent 10).

Een derde kwestie die kan duiden op een top-down strategie is de helderheid van doelen en proces. Over dit onderwerp is echter geen volledige consensus tussen de respondenten, zowel over gemeentelijke doelen, als doelen op Rijksniveau. Zo geeft respondent 10 aan over de doelen en processen op Rijksniveau: “die doelen en welke processen je mee bezig moest zijn dat was uitermate goed [...] in beeld gebracht”. Ook tevreden over de helderheid van de processen, maar dan op gemeentelijk niveau, is respondent 11: “zij heeft het hele proces voor ons, het hele implementatietraject zo ontzettend goed uitgetekend. Waardoor wij gewoon die route die zij had uitgetekend moesten volgen.” Respondent 2 geeft echter aan: “globaal is het duidelijk”. Andere respondenten zijn nog negatiever, zoals respondent 12: “dat had wel echt



*gestructureerd gekund want dat is het niet geweest*". Waar de doelen en het proces in het begin door sommigen als niet gestructureerd en/of onduidelijk werden gezien, geeft respondent 1 wel aan: *"gaandeweg werden steeds natuurlijk wel dingen duidelijker"*. Ook respondent 2 stelt: *"dan is het in het begin nog niet helemaal duidelijk wie wat gaat doen en waar dat terecht komt. En dan krijgt dat langzamerhand vorm"*.

### 5.2.2 Bottom-up

Naast elementen van de top-down strategie zijn er tijdens de interviews ook elementen van de bottom-up benadering naar voren gekomen. Het eerste en meest belangrijke punt dat met betrekking tot deze strategie naar voren is gekomen, is de hoeveelheid invloed die uitvoeringsmedewerkers hebben op de implementatie. Binnen alle gemeenten is geprobeerd om de uitvoering zoveel mogelijk te betrekken bij de implementatie van de nieuwe inburgeringswet. Zo geeft respondent 5 aan: *"ik vind wel dat er bottom up heel veel input geleverd is"* en respondent 6 stelt *"het is dus wel degelijk dat er daar een mengeling was van alle lagen en dat van alles alle input er kon komen"*. Het blijkt dus dat vanuit de gemeenten direct geprobeerd is om de uitvoering zoveel mogelijk te betrekken bij de implementatie. Deze betrokkenheid wordt als belangrijk gezien: *"om te borgen dat het beleid ook goed uitvoerbaar is"* (Lansingerland, 2020, p.3). Ook respondent 3 benadrukt het belang: *"dat heb je heel erg nodig bijvoorbeeld voor zo een brede intake want daar ben jij nou eenmaal met een aantal schakels"*. Het betrekken van de uitvoering wordt door gemeenten dus als belangrijk element gezien.

Het betrekken van de uitvoering blijkt echter soms lastig te zijn. Zo was het voor respondenten niet altijd duidelijk hoeveel en welke mensen van de uitvoering betrokken moesten worden. *"Je had eigenlijk dat er teveel mensen bij betrokken waren, dat het moeilijk tot besluitvorming te komen was of te weinig mensen waardoor weer niet genoeg mensen mee waren genomen waardoor er weer meer weerstand kwam"* (respondent 9). Ook respondent 11 gaf aan dit lastig te vinden: *"soms best heel lastig, omdat niet iedereen ziet dat zitten en soms weet je ook niet wie je erbij moet betrekken"*. Verder stelt respondent 5: *"er is veel te veel tijd gevraagd van de uitvoering"*. Uitvoeringsmedewerkers zouden niet meer genoeg tijd over houden voor hun gewone werk. Hoewel het betrekken van uitvoeringsmedewerkers dus als essentieel wordt gezien, is dat niet altijd eenvoudig.

Er wordt dus geprobeerd om mensen van zowel de uitvoering als van alle andere lagen bij de implementatie te betrekken. Dit sluit aan bij het punt, dat medewerkers van verschillende lagen in enige mate het idee hebben dat zij invloed hebben op de implementatie. Binnen de

kleinere gemeenten lijkt er meer ruimte te zijn voor eigen invloed, vanwege de eerder genoemde platheid van de organisatie. Zo omschrijft respondent 11 de gemeente Lansingerland als: *“hele korte lijntjes en weinig hierarchie. Het is een best platte organisatie.”* Ook de gemeente Goeree-Overflakkee kan worden beschouwd als een relatief platte organisatie, aldus respondent 8: *“je krijgt die verantwoordelijkheid en binnen onze gemeente is dat dan jij bent daar van. Dus wij vertrouwen erin dat jij dit voor elkaar gaat krijgen.”*. Binnen de kleinere gemeenten wordt vaak meer vrijheid gegeven aan personen om elementen van de implementatie van de inburgeringswet helemaal zelf te regelen. Medewerkers hebben dan zelf heel veel invloed op het proces, zonder dat deze wordt begrensd door andere lagen, zoals het geval is in Rotterdam.

De vrijheid en ruimte, die mensen ervaren, hebben soms echter ook een keerzijde. Zo geeft respondent 11 aan: *“soms miste ik wel wat begeleiding”*. Respondent 5 zegt: *“ik denk dat als er wat meer sturing was geweest vanuit het projectteam [...] dan heb je dus wat minder vrijheid en minder ruimte, maar dan ik denk dat het implementeren wel beter was gegaan.”*. Dit geeft aan dat hoewel vrijheid als erg prettig wordt ervaren, enige mate van sturing op zijn tijd ook wel erg nuttig is.

### 5.2.3 Gecombineerde strategie

Als laatste zijn er ook onderdelen van de gecombineerde strategie naar voren gekomen tijdens de interviews. De twee onderdelen van deze strategie, namelijk forward en backward mapping, worden nu allebei behandeld.

Het belang van een goede voorbereiding en goed overzicht van beschikbare (beleids)middelen, die centraal staan bij forward mapping, is naar voren gekomen tijdens de interviews. Voormalig minister Koolmees (2020) zegt zelf: *“een complexe stelselherziening als inburgering is gebaat bij zorgvuldigheid en voldoende tijd, zodat de ketenpartners goed geëquipeerd en voorbereid aan hun uitvoeringstaken kunnen beginnen”* (p.1). Een goede voorbereiding is essentieel. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk ook al genoemd, zijn de gemeenten dan ook al een tijdje bezig met de implementatie en de voorbereidingen hierop.

De implementatie door gemeenten wordt echter bemoeilijkt door een te strakke planning op Rijksniveau. *“Maak dan maar een veel ruimere planning. Want ze wilden nu alles gehaast snel, waardoor ze ons eigenlijk forceerden heel snel alles op te pakken”* (respondent 11). Ook zijn er vantevoren te weinig middelen op Rijksniveau beschikbaar gesteld. Respondent 4 stelt dan ook: *“dan kan je wel iets heel mooi op papier hebben maar als je in de praktijk niet die middelen kan vinden, dan maakt dat het lastig”*. Ook in een voortgangsbrief van de gemeente

Rotterdam (z.d.) is te vinden dat er te weinig geld is: *“de conclusie van het AEF-Onderzoek is dat Rijksmiddelen niet toereikend zijn”* (p.3). Aansluitend bij de zojuist genoemde problemen, die de voorbereiding bemoeilijken, ervaren gemeenten ook problemen met de concretisering van de doel- en wetgeving. Zoals eerder al genoemd, is niet voor alle respondenten vanaf het begin duidelijk geweest wat de doelen van de wet nu precies zijn. Zo stelt respondent 4: *“de plannen waren er wel, maar was nog niet helemaal concreet hoe die uitgevoerd zouden worden”*. Respondent 1 stelt: *“de vraag is hoe ga je dat doen, [...] praktisch gezien zag ik wel gelijk heel veel”*.

Voor respondenten was er dus een te strakke planning en teveel onduidelijkheid omtrent doelen en middelen. Er is door actoren binnen de Rijksoverheid niet genoeg gekeken welke middelen er beschikbaar waren om de beoogde doelen te kunnen bereiken. Ook was niet helder genoeg voor uitvoeringsorganisaties hoe deze doelen bereikt dienden te worden.

Naast elementen van forward mapping kwam ook backward mapping uitvoerig aan bod tijdens de interviews. Een belangrijk, regelmatig genoemd, element van backward mapping is de mening van ambtenaren ten opzichte van de nieuwe inburgeringswet. Respondenten geven aan positief te zijn over de nieuwe inburgeringswet. Respondent 10 zegt bijvoorbeeld over de nieuwe wet: *“dat is heel belangrijk en [...] ik ben daar heel blij mee”*. Respondent 4 sluit zich hierbij en stelt: *“ik roep al heel lang dat het zoals het nu is, dat het zo uitgevoerd moet worden”*. Deze blijheid met de nieuwe wet lijkt een positieve invloed te hebben op de inzet van de respondenten. *“Het staat natuurlijk ook gewoon met de dedication van de uitvoerend medewerker. En heb je er genoeg”* (respondent 7). Op deze relatie zal later nog verder worden ingegaan.

Zoals in het citaat van respondent 7 van hierboven te zien is het niet alleen belangrijk dat medewerkers toegewijd zijn, maar ook dat er genoeg medewerkers zijn. In de interviews geven respondenten aan dat ze te maken hebben met personele problemen. Zo ook respondent 1: *“ik denk dat we een beetje onderschat hebben dat we toch wel iets meer en langer mensen nodig hadden om gewoon echt gewoon de uitvoering goed aan de slag te kunnen laten gaan”*. Respondent 6 sluit hier op aan: *“van tevoren alles bedenken en vervolgens er geen extra mankracht begeleiding meer is op het moment dat het daadwerkelijk in de uitvoering gaat”*. Uit deze quotes en de rest van de interviews kan worden opgemaakt, dat zowel personeel dat zich bezighield met de implementatie van de nieuwe wet te snel weer is weg gegaan, als dat er in sommige gevallen nooit genoeg personeel is geweest. Het personeel, dat er wel is, heeft in sommige gevallen te weinig tijd om hun taak goed uit te kunnen voeren aldus respondent 10:

*“ik had er graag fulltime tijd voor gehad dan was het beter geweest”* en respondent 5: *“daar heb ik dus eigenlijk ook geen tijd voor”*. Samengevat komt het er op neer dat respondenten zich heel graag willen inzetten voor de nieuwe inburgeringswet.. Echter hebben ze hier niet altijd genoeg tijd voor, wat de implementatie benadeelt.

Zoals net behandeld zijn er tijdens dit onderzoek elementen naar voren gekomen van verschillende strategieën. Zo is de implementatie van de nieuwe wet begonnen met een besluit van de centrale overheid. Het belangrijkste kenmerk van de top-down strategie (Sabatier, 2008; Pülzl & Treib, 2007; Seraw & Lu, 2020). Uitvoeringsmedewerkers geven echter ook aan nog enige ruimte te hebben om zelf invulling te kunnen geven aan de implementatie van de nieuwe wet, een belangrijk element van de bottom-up strategie (Imperial, 2021). Omdat er elementen van beide tegenovergestelde strategieën te vinden zijn kan er niet worden gesproken van een zuivere top-down of bottom-up strategie. Er is in dit geval dan ook geprobeerd om gebruik te maken van de zojuist behandelde gecombineerde strategie.

De hiervoor besproken resultaten duiden erop, dat er geprobeerd is om aan zowel backward als forward mapping te doen volgens het eerder besproken model van Elmore (1985), maar dat deze elementen niet volledig juist zijn uitgevoerd. Zo is er tijdens het proces van backward mapping te weinig rekening gehouden met de hoeveelheid benodigde middelen. En is er tijdens het proces van forward mapping niet altijd duidelijk genoeg geweest welke doelen hoe moesten worden behaald. Centraal in het model van Elmore (1985) staat de, zoals in het theoretisch kader behandelde, reversible logic. Omdat de elementen van backward en forward mapping echter niet optimaal zijn uitgevoerd, is het gecompliceerd om deze bij elkaar te brengen en lijkt dat in dit geval dan ook niet volledig te zijn gelukt. Het voordeel, dat behaald kan worden door het combineren van de top-down en bottom-up strategie, zoals benoemd door Imperial (2021), is in dit geval niet volledig geoptimaliseerd.

### 5.3 Discretie

Eén van de belangrijke factoren in het conceptueel model is de mate van discretie, die medewerkers krijgen. Dit punt is al kort aangestipt, maar zal nu verder worden behandeld. De hoeveelheid discretie, die respondenten aangeven te ervaren, verschilt tussen respondenten. Er is een groep van 7 respondenten die aangeeft veel ruimte voor eigen invulling te hebben. Een voorbeeld hiervan is respondent 9: *“het proces wat wij uitgedacht hebben daar hebben we wel behoorlijk vrijheid in gekregen en echt wel gekeken van wat vinden wij het beste”*. Ook respondent 11 valt onder deze groep; *“ik kreeg heel veel vrijheid gewoon om hiermee aan de*

*slag te gaan*". Respondent 10 zegt hier het volgende over: *"we zijn ook zelf verantwoordelijk voor coordinatie en zorgtaken"*. Hierbij moet worden aangemerkt dat hoewel er respondenten van zowel de gemeente Rotterdam als kleinere regiogemeenten in deze groep vallen, de mate van discretie bij kleinere gemeenten toch groter lijkt. Dit heeft te maken met de, al eerder benoemde, over het algemeen platte organisatiestructuur van kleinere gemeenten. Zo werkt de gemeente Krimpen aan den IJssel met zelforganiserende teams, wat voor veel discretie bij ambtenaren zorgt. Naast de respondenten, die aangeven veel ruimte te krijgen en ervaren, zijn er ook respondenten die deze ruimte minder ervaren. Zo ook respondent 4 die aangeeft:

*"natuurlijk heb je zelf nog wel een inbreng als het gaat om kies je voor een b1-route of kies je voor een onderwijsroute of ga je toch voor de z-route. Ik denk dat we daar nog wel iets te zeggen over zouden kunnen hebben, maar voor de rest is het redelijk vast gesteld"*.

Als er wordt gekeken naar alle respondenten kan worden opgemerkt, dat beleidsmedewerkers over het algemeen meer ruimte in hun werk ervaren dan uitvoeringsmedewerkers. Dit lijkt voornamelijk te komen, omdat het werk van uitvoeringsambtenaren meer is vastgelegd in richtlijnen en werkprocessen dan het werk van beleidsmedewerkers. Hoewel er verschillen zitten in de mate van discretie, die respondenten aangeven te ervaren, ervaren alle respondenten toch wel enige ruimte in hun werk.

Zoals kan worden gezien is er een verschil in de ervaren mate van discretie. Uit de interviews komen een aantal dingen naar boven, die hier invloed op hebben. Het eerste aspect is de wetgeving zelf. *"hoe de wet geïmplementeerd moet worden. Dan denk ik dat er heel weinig ruimte is"* (respondent 4). Ook in de voortgangsbrief van de gemeente Rotterdam (z.d.) is hier meer over te vinden: *"de nieuwe Wet geeft gemeenten heel beperkte ruimte om nadere invulling te geven aan de wetgeving"* (p5). Deze beperking wordt door sommige respondenten als hinderlijk ervaren. Bijvoorbeeld door respondent 1: *"je zit ook aan een aantal dingen vast en die zijn wel lastig"*. Een tweede element, dat de discretie van medewerkers in sommige gevallen lijkt te beperken, is de hoeveelheid mensen die betrokken is bij het implementatieproces. Medewerkers werken vaak niet alleen aan de implementatie van de nieuwe wet, maar zijn afhankelijk van andere partijen. De hoeveelheid partijen waar rekening mee moet worden gehouden, kan de ruimte die medewerkers hebben beperken. Respondent 9 bevestigt dit punt door het geven van een voorbeeld: *"bijvoorbeeld dat financieel ontzorgen daar zijn weer veel minder partijen bij betrokken. Daar heb je dan toch iets meer vrijheid in hoe je dat regelt"*.

Hoe minder partijen er bij het proces betrokken zijn, hoe meer ruimte en vrijheid er door medewerkers zal worden ervaren. De mate van discretie van respondenten kan dus op meerdere manieren worden beperkt. Hoewel de mate van discretie tussen respondenten verschilt en deze op meerdere manieren wordt beperkt, geven ze toch allemaal aan enige ruimte te ervaren.

## 5.4 Implementatiebereidheid

Zoals net besproken ervaren respondenten over het algemeen enige mate van discretie. Respondenten geven in de interviews aan dat deze discretie en invloed, die zij zelf hebben op het proces, een positief effect hebben op hun implementatiebereidheid. Zo ook respondent 10: *“ik heb heus wel regelmatig weken van 50 uur gemaakt. Dat doe je alleen maar omdat je het vertrouwen ook krijgt. Dat motiveert natuurlijk”*. Respondent 7 stemt hiermee in door te zeggen: *“als je vrijheid krijgt en dingen mag doen is natuurlijk altijd fijner dan als je gewoon als een robot bepaalde lijnen moet aflopen. Dus natuurlijk wordt je daar enthousiaster van, betrokkener, bevlogener”*. Het hebben van enige mate van discretie in het werk lijkt, in het geval van de implementatie van de nieuwe inburgeringswet, dus een positief effect te hebben op de implementatiebereidheid van de respondenten. Deze resultaten komen precies overeen met de verwachting van onder andere Thomann, van Engen en Tummers, (2018) die stellen dat discretie de bereidheid van uitvoeringsmedewerkers tot het uitvoeren van beleid verhoogt.

Door sommige respondenten wordt eveneens het omgekeerde bewezen. Een gebrek aan discretie zou namelijk een negatief effect hebben op de implementatiebereidheid. Bijvoorbeeld volgens respondent 5, die zegt: *“als je verplicht wordt ergens aan deel te nemen, dat je dan eerder denkt: ik zit hier wel maar ik doe er lekker niks”*. Ook dit punt komt overeen met de eerder behandelde literatuur waarin Vardi en Wiener (1996) stellen, dat een gebrek aan discretie kan lijden tot organisatorisch wangedrag. De resultaten lijken dus aan te sluiten bij de reeds bestaande literatuur.

Uit de interviews blijkt dat er echter ook nog een andere factor is, die invloed heeft op de implementatiebereidheid van medewerkers, dan vantevoren werd verwacht in het theoretisch kader. De implementatiebereidheid lijkt soms namelijk ook beïnvloed te worden door het hart voor de doelgroep, dat medewerkers hebben. *“Als ik kijk naar onze werkcoaches wordt dat echt grotendeels bepaald door de doelgroep waar ze graag mee samenwerken. Dus het hart voor de doelgroep is denk ik het meest bepalend”* (respondent 3). Ook respondent 13 voegt zich hierbij door aan te duiden: *“heel erg betrokken gewoon bij de doelgroep. Dus dan wil je daar ook graag aan bijdragen”*. Medewerkers zijn dan ook erg blij met de nieuwe wetgeving, omdat

deze volgens hen de inburgeraars beter ondersteunt dan oude wetgeving. Zo ook volgens respondent 9:

*“Ik denk dat het een absolute meerwaarde is, want erger dan dat het was kan het eigenlijk niet dus, nu krijgen klanten wel volgens mij goed aanbod [...] De filosofie is beter. Het is op verschillende niveaus”.*

Het geloof, dat de nieuwe wet een verbetering is ten opzichte van de inburgeringswet 2013 voor de inburgaars, zorgt er voor dat medewerkers met een groot hart voor de doelgroep extra gemotiveerd zijn om de nieuwe wet te implementeren. Dit geldt niet alleen voor Regio Rijnmond. De G4, VNG en Divosa (2021) zetten dit punt kracht bij door in een brandbrief aan voormalig minister Koolmees te schrijven: *“Gemeenten willen niets liever dan de nieuwe Wet inburgering in zijn volledigheid tot uitwerking brengen en daarmee recht doen aan de hoge ambities die zijn gesteld” (p.1)*. De implementatiebereidheid van ambtenaren wordt dus beïnvloed door zowel de mate van discretie die zij ervaren als door hun betrokkenheid bij de doelgroep.

## 5.5 Clearances

Een ander concept dat zowel in het conceptueel model als in de interviews naar voren kwam zijn clearances, ofwel het aantal mensen in de hiërarchie die een actie uit moeten voeren in het implementatieproces. Tijdens de interviews zijn een aantal verschillende clearances naar voren gekomen die nu kort zullen worden behandeld.

### 5.5.1 Interne samenwerking

In alle gemeentes in de regio Rijnmond staat interne samenwerking met betrekking tot de implementatie centraal. Zo stelt respondent 5 over het implementatieproces van Rotterdam: *“het hele proces hebben we natuurlijk met elkaar gedaan en er is heel veel geluisterd naar elkaar”*. Ook bij de gemeente Nissewaard is samenwerking belangrijk: *“dat was ook echt wel één van de doelen in ons beleidsplan dat er ook gewoon veel meer samenwerking is”* (respondent 12). Binnen de kleinere gemeenten is er vaak één klein medewerkersteam van verschillende afdelingen met elkaar aan de slag gegaan met de implementatie. Binnen Rotterdam heeft deze interne samenwerking tussen medewerkers van verschillende lagen en afdelingen binnen de organisatievorm vorm gekregen in een aantal werkgroepen. Respondent 5 benoemt een dergelijke belangrijke werkgroep: *“ik heb op een gegeven moment ook een werkgroep gehad die ging nadenken ook hoe gaan we het positioneren. Wat voor organisatieinrichting is er nodig, organisatieontwerp om deze wet te kunnen uitvoeren”*. Deze

werkgroep heeft bedacht hoe de organisatiestructuur het beste vorm kan krijgen. *“In dit geval hebben we ervoor gekozen om het bij de drie verschillende clusters te houden en dat er een soort opgaveteam moet komen”* (respondent 5).

Binnen de gemeente Rotterdam is er dus voor gekozen om via een opgabegegerichte manier te werk te gaan. Dit zou betekenen dat, hoewel er voor is gekozen om de wet bij drie verschillende clusters te beleggen, er toch clusteroverstijgend te werk is gegaan. Opgavegericht werken is echter niet altijd makkelijk en het is ook nog niet altijd duidelijk hoe dit eruit gaat zien. Respondent 9 voegt hieraan toe: *“dat heeft met alles te maken. Dat de organisatiecultuur nogal verschillend is per onderdeel, waardoor zaken anders benaderd worden laat ik het zo zeggen”*. Respondent 6 sluit hierbij aan door te stellen: *“dat we echt wel meer met elkaar ook kijken naar de opgaven. En vanuit die opgave gaan handelen al blijft dat een uitdaging in die hiërarchische organisatie zoals de gemeente is.”* Een belangrijk punt, dat respondent 6 hier ook aanhaalt, is dat de gemeente een hiërarchische organisatie is. Dat medewerkers uit verschillende afdelingen samenwerken in een team of in een werkgroep neemt niet weg dat ze te maken krijgen met hogere lagen in de organisatie. Zowel in kleine als in grotere gemeenten.

Zoals eerder al genoemd bij aspecten van de top-down strategie worden grote beslissingen binnen de gemeente Rotterdam genomen door hogere lagen binnen de organisatie. Dit duidt al aan dat medewerkers in enige mate afhankelijk zijn van andere lagen binnen de hiërarchie. Respondent 13 voegt hier nog aan toe: *“we hebben heel veel lagen in de overleggen”*. Soms maken al deze lagen het proces wel complex stelt respondent 9: *“het is gewoon super ingewikkeld als je met zoveel stapjes en blokjes te maken hebt in die keten”*. Hoewel kleinere gemeenten, zoals benoemd, vaker te maken hebben met een plattere organisatie, hebben zij toch ook te maken met enige mate van hiërarchie. Zo stelt respondent 7: *“wij geven dan wel een advies [...] maar ja is dat [wat] de gemeente wil? Daar zitten die organen voor. En dan krijg je daar een besluit over en dan ga je dat uitvoeren”*. Binnen een kleinere gemeente lijken de lijntjes tussen de lagen echter wel korter.

### 5.5.2 Intergemeentelijke samenwerking

Naast samenwerkingen en afhankelijkheden binnen de gemeente zijn er ook samenwerkingen en afhankelijkheidsrelaties tussen verschillende gemeenten in de regio. Respondent 7 geeft een voorbeeld van een dergelijke samenwerking tussen gemeenten: *“we hebben heel veel [...] samen gewerkt op informatie-uitwisseling. Hoe ziet de wet eruit, kunnen we die interpreteren, hoever sta jij erin”*. Een andere samenwerking of afhankelijkheidsrelatie, die veel naar voren is gekomen, is de gezamenlijke inkoop of aanbesteding van sommige onderdelen van de nieuwe



wet. Zo heeft de gemeente Lansingerland de B1-leerroute ingekocht samen met Pijnacker en Zoetermeer. De grootste regionale aanbesteding kan worden gevonden in de onderwijsroute. Respondent 1 van de gemeente Rotterdam zegt hierover: *“we hebben [...] die aanbesteding gedaan namens alle regiogemeenten, maar ook meeliftgemeenten.[...] je hebt die mensen nodig, want kleine gemeenten kunnen dit zelf niet organiseren”*. Veel regionale gemeenten hebben meegedaan omdat zij deze route niet alleen kunnen bekostigen. Zo ook de gemeente Goeree-Overflakkee: *“omdat het aantal kandidaten wat daar geplaatst wordt zo minimaal is en wij dat ook niet kunnen bekostigen zo ‘n onderwijsroute”* (respondent 8).

Regionaal worden er dus in verschillende samenstellingen zaken aanbesteed en ingekocht. *“En je ziet wel dan dat daarin de grote gemeente altijd wel daarin de lead neemt”* (respondent 12). Dit is duidelijk terug te zien in de aanbesteding van de onderwijsroute waarin Rotterdam door de respondenten als trekker van het project werd aangewezen. Het proces van samenwerking en afhankelijkheid tussen gemeenten werd over het algemeen als positief ervaren. Zo verklaart respondent 8: *“de communicatie is in mijn optiek wel goed verlopen”*. Respondent 10 voegt zich hierbij: *“ik denk dat de regiogemeenten erg serieus genomen werden en dat er echt wel geluisterd werd”*. Dit punt werd door meerdere respondenten als belangrijk ervaren, zoals respondent 7 aangeeft:

*“daar moet je dan wel als kleine gemeente wel voor waken in de aanbesteding dat jouw groep die jij daar in zet ook wel bedient wordt en dat het niet heel erg de grootste aanbieder gaat bepalen hoe het traject is”*.

Eén van de manieren waarop kleine gemeenten input konden leveren was door middel van georganiseerde werkgroepen. Hierbij moet worden aangemerkt dat niet iedere gemeente hier actief aan deelnam. Sommige gemeenten, zoals Lansingerland, hebben meer op de achtergrond in de gaten gehouden of hun belangen werden behartigd. Hoewel door Rotterdam echt geprobeerd lijkt te zijn om de belangen van de kleinere regiogemeente ter harte te nemen is dit niet altijd volledig gelukt aldus respondent 8: *“nou het is soms omdat Rotterdam best wel een grote vinger in de pap heeft, is het vaak zoals wij dat dan zeggen een Rotterdams feestje”*.

### 5.5.3 Samenwerking tussen overheidslagen

Naast de zojuist genoemde clearances hebben respondenten ook te maken met afhankelijkheidsrelaties tussen verschillende overheidslagen. In dit geval gaat het om een afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeenten en (semi-)overheid. De belangrijkste instanties, die hier werden genoemd, zijn de Rijksoverheid en DUO. *“Dus je bent natuurlijk steeds afhankelijk*

van de informatievoorziening en de ontwikkeling vanuit het Rijk” (respondent 1). Deze afhankelijkheid is van groot belang, want zoals respondent 2 zegt: *“als het bovenin ergens even mis gaat dan sijpelt dat natuurlijk door naar de rest van de andere organisaties”*. Over de relatie met deze (semi-)overheidsinstellingen zijn tijdens de interviews gemengde gevoelens geuit.

Aan de ene kant zijn er respondenten die relatief positief naar de relatie kijken met het Rijk en DUO. Zo geeft respondent 8 aan dat de informatieverstrekking *“gewoon prima”* was. Respondent 11 voegt hieraan toe dat handreikingen, die werden verspreid, ook als handig werden ervaren, *“maar die kwamen vaak wel aan de late kant”*. Handreikingen kwamen bijvoorbeeld pas als dingen al geregeld moesten zijn. De afhankelijkheidsrelatie tussen Rijk en gemeenten bestond niet alleen uit het zenden van informatie op Rijkniveau. Sommige respondenten gaven namelijk ook aan dat het soms mogelijk was om in overleg te gaan met de overheidsinstantie in kwestie. Zo zijn er consultatierondes geweest waar je als gemeente op kon reageren. Of er echt iets met deze reacties werd gedaan, vonden respondenten lastig om te zeggen. Ook geven twee respondenten aan wel eens in overleg te gaan met DUO om te praten over hun zorgen en kwesties. *“Maar [...] daarbij liep het nog erg stroef en erg moeizaam”* (respondent 13). Hierbij moet worden vermeld dat het voornamelijk de medewerkers van de gemeente Rotterdam zijn, die directe overleggen hebben met overheidsinstanties.

Als wordt gekeken naar het voorgaande lijkt het alsof er op Rijkniveau veel wordt geprobeerd om gemeenten bij het proces te betrekken en ze goed te ondersteunen. Uit het merendeel van de interviews en documenten komt echt een ander verhaal naar voren. Zo ook bijvoorbeeld uit de eerder aangehaalde brandbrief van de G4 (2020) waarin staat dat gemeenten *“maximale verantwoordelijkheid krijgen en minimale invloed”* (p.2). Ook respondent 13 benoemt dit punt: *“dan stond het vaak al redelijk vast eer dat wij een keer gehoord werden”*. Gemeenten komen volgens deze respondent altijd als laatste aan zet. Een ander belangrijk punt, dat hierbij komt kijken, is dat er gedurende de implementatiefase van de inburgeringswet nog veel wijzigingen zijn doorgevoerd op Rijkniveau. Ook waren nog veel dingen onduidelijk. Respondent 10 zegt hierover: *“het was ook wel chaotisch, omdat er veel veranderde tussendoor”* *“dat maakt het wel ingewikkelder”*. Respondent 13 voegt hier aan toe dat de gemeente bij deze veranderingen wederom niet goed is meegenomen.

Zoals net al genoemd, zijn er ook nog lang veel dingen onduidelijk geweest. Het grootste voorbeeld hiervan zijn de problemen die DUO heeft ervaren. DUO heeft tijdens de implementatiefase problemen gehad met hun interne systemen, waardoor er verkeerde

informatie is verstuurd naar inburgeraars. Om deze problemen op te lossen heeft het systeem een paar maanden stilgelegen. *“Nou daar hebben we best wel last van gehad”* (respondent 5). Respondent 6 voegt hier een belangrijk punt aan toe: *“zij zeggen wel wij bepalen, maar vervolgens [...] kan je de informatie die daar komt niet vertrouwen. Dus dat is vervelend op zijn zachtst gezegd”*. Het overgrote deel van de respondenten heeft veel last gehad van de vele veranderingen en onduidelijkheden, zowel bij de Rijksoverheid als bij DUO. Dit heeft een negatieve impact gehad op hun werk. Dit alles wordt mooi samengevat in de onderstaande passage van de VNG (2022, alinea 5):

*“De VNG gaat ervan uit dat de Rijksoverheid een betrouwbare en faciliterende partner is. Wij ervaren de laatste maanden echter geen luisterend oor, maar een dichte deur en een niet transparant proces”*.

#### 5.5.4 Netwerksamenwerkingen

De laatste vorm van afhankelijkheid, die naar voren is gekomen, is die met externe partners. Bij externe partners moet in dit geval gedacht worden aan onder andere: Vluchtelingenwerk, IND en COA. *“We hebben zoveel partijen die betrokken zijn”* (respondent 4). Respondent 9 versterkt dit punt door te stellen: *“we zijn natuurlijk een hele grote gemeente met veel partijen [en] ook grote afhankelijkheidsrelaties daarin”*. Gemeenten werken dus samen met veel ketenpartners.

Door de gemeenten is vanaf het begin van de implementatie geprobeerd om een goede samenwerking op te bouwen met de verschillende partners. Zo geeft respondent 10 uit de Krimpen aan den IJssel aan: *“we hebben alle ketenpartners in die voorbereiding ontzettend betrokken”*. Een ander voorbeeld komt uit de gemeente Lansingerland, waar respondent 11 stelt: *“[alle partners] hebben we allemaal uitgenodigd voor twee sessies om daar input op te halen”*. Ook de gemeente Rotterdam investeert in een goede relatie met haar partners, bijvoorbeeld met Vluchtelingenwerk: *“daar hebben we afgelopen jaar ook wel in geïnvesteerd om daar de lijnen wat duidelijker in te maken”*. (respondent 3). Gemeenten proberen alle ketenpartners nadrukkelijk te betrekken bij de implementatie en investeren in het creëren van een goede relatie. Want zoals respondent 7 aangeeft: *“dat is natuurlijk ook aan jezelf om je relatie te onderhouden en in te zetten zoals je wil”*. Hoewel er geprobeerd wordt om goede relaties te creëren, betekent dit niet dat dit altijd volledig lukt en alles soepel verloopt. Zo hebben sommige partners nog moeite om hun draai te vinden. *“[Zij] hebben daar intern nog wat moeite mee om hun oude werkwijze en denkwijze los te laten en meer mee te gaan in de*

*nieuwe*” (respondent 7). Zo is het COA pas recentelijk begonnen met hun voorbereiding op de implementatie.

Concluderend zijn er dus veel verschillende afhankelijkheidsrelaties te vinden waar medewerkers van de gemeente mee te maken krijgen tijdens de implementatie van de nieuwe inburgeringswet. Hoewel er tijd en moeite wordt geïnvesteerd in deze relaties verschilt de kwaliteit hiervan aanzienlijk. Zo worden de relaties tussen gemeenten over het algemeen als positief ervaren, maar de relaties tussen gemeenten en overheidsinstanties als negatief.

## 5.6 Verticale beleidscoördinatie

Gemeentelijke medewerkers hebben te maken met verschillende afhankelijkheidsrelaties. Hoewel hier nog een aantal problemen zijn te vinden, wordt het belang van goede relaties en communicaties een aantal keer benadrukt. *“Relaties zijn over het algemeen gewoon belangrijk om makkelijker elkaar te vinden”* (respondent 3). Respondent 8 voegt hier aan toe: *“als je het gewoon goed communiceert, duidelijk, je helder allebei voor ogen hebt wat je doel is en wat er nodig is. Ja dan kom je er wel uit”*. Hierbij geeft de nationale ombudsman (2022) aan dat het belangrijkste is: *“dat de betrokken ketenpartners duidelijke onderlinge afspraken maken om een goede samenwerking te verwezenlijken, bijvoorbeeld over de informatie-uitwisseling”* (p.35).

Om de samenwerking tussen verschillende lagen en instanties te stimuleren en/of te verbeteren zijn er een aantal vormen van beleidscoördinatie te vinden in het implementatieproces van de nieuwe inburgeringswet. Een belangrijke vorm, die door medewerkers van Rotterdam werd genoemd, is de recentelijk georganiseerde activiteitenmiddag. Tijdens deze middag werden medewerkers van verschillende afdelingen, die betrokken waren bij de implementatie, bij elkaar in groepen gezet om spelopdrachten te voltooien. Deze dag werd als zeer waardevol beschouwd: *“om ook elkaar beter leren kennen zodat er ook wel meer begrip voor andere afdelingen komt en dat drempel lager is om contact met elkaar te zoeken”* (respondent 2). Tijdens cursussen en trainingen wordt soms ook: *“er bewust voor gekozen om de deelnemers door mekaar te doen”* (respondent 13). Er wordt dus bewust moeite gedaan om medewerkers van verschillende afdelingen binnen de gemeente Rotterdam met elkaar kennis te laten maken.

Een andere vorm van coördinatie, die te vinden was bij meer gemeenten, is de gehanteerde overlegstructuur. Zoals al een paar keer eerder benoemd, wordt geprobeerd om de implementatie van de nieuwe wet in samenspraak te doen met allerlei verschillende lagen en

afdelingen. Om deze samenwerking goed te laten verlopen, wordt binnen verschillende gemeenten goed nagedacht over hoe de overlegstructuur eruitziet en functioneert. Bijvoorbeeld bij de gemeente Goeree-Overflakkee die aangeeft: *“we hebben nu een plan gemaakt voor het komende jaar van hoe we overleggen hebben”* (respondent 8). Ook binnen Rotterdam is hier aandacht voor aldus respondent 9: *“er is wel een structuur voor bedacht om te zorgen dat ze wel nauw aangehaakt zijn en medeverantwoordelijk voor besluiten”*. Iets wat hierbij als zeer prettig wordt ervaren door een aantal van de respondenten van de gemeente Rotterdam is het hebben van een vast aanspreekpunt, omdat *“het gewoon fijn is om een vast punt te hebben waar je terecht kan”* (respondent 4). Een heldere overlegstructuur is zodoende van groot belang voor de coördinatie van partijen.

En derde vorm van coördinatie is te vinden in het aanstellen van een coördinator. Deze vorm van coördinatie werd echter maar door één respondent benoemd. Vanuit Divosa zijn een aantal regio's binnen Nederland aangesteld om samen te werken aan de opgave. Per regio is er ook een coördinator aangesteld *“die voor de regio's ook vragen beantwoorden en bemiddelden”* (respondent 10). De taak van een dergelijk coördinator lijkt te zijn om de regiogemeenten met elkaar te verbinden en signalen van verschillende gemeenten op te halen en deze met elkaar proberen te verenigen

Een laatste vorm van coördinatie is informele beleidscoördinatie. Deze vorm van coördinatie is minder gestructureerd en georganiseerd, maar net zo belangrijk. Een goed voorbeeld hiervan komt van respondent 4, die aangeeft een groepsapp te hebben met collega's van meerdere afdelingen om casussen te bespreken. Deze groepsapp vergt geen formele vaststelling, maar stimuleert wel dat collega's elkaar leren kennen en samenwerken. Een andere vorm van informele beleidscoördinatie is het houden van lunches. In de gemeente Lansingenland wordt het bijvoorbeeld gestimuleerd om lunches te organiseren tussen beleid en uitvoering, *“zodat gewoon ook informeel de contacten goed zijn”* (respondent 11). Beleidscoördinatie kan dus allemaal verschillende vormen aannemen.

Als er echter naar alle zojuist genoemde vormen van beleidscoördinatie wordt gekeken vallen er twee dingen op. Ten eerste gaat het hier niet altijd om verticale beleidscoördinatie, maar soms ook over horizontale. Er wordt namelijk ook gestimuleerd, dat verschillende gelijkwaardige afdelingen en medewerkers samenwerken. Ten tweede valt het op, dat de genoemde inspanningen zich vrijwel alleen focussen op gemeentelijk niveau en niet op de relatie tussen het Rijk en gemeente. Dit lijkt niet overeen te komen met Peters (2018), die stelde dat verticale beleidscoördinatie als belangrijk wordt gezien in systemen waarin suboverheden

een aanzienlijke mate van autonomie hebben, zoals het geval is in Nederland. Er zou vanuit de literatuur dus meer verticale beleidscoördinatie worden verwacht tussen het Rijk en gemeenten dan tijdens de interviews naar voren is gekomen. Dit neemt echter niet weg, dat de bestaande coördinatie-initiatieven als zeer waardevol worden beschouwd. Zo geeft respondent 6 aan: *“ik vind dat heel nuttig ja. Omdat [...]je meer de personen achter de namen gaat zien, dat daardoor de drempel lager is om eens de telefoon te pakken. Of iets anders af te spreken.”* Respondent 5 ziet ook het belang in, maar benoemt wel ook: *“je hebt er eigenlijk geen tijd voor [...] maar het is wel heel erg nodig omdat je die mensen altijd helemaal niet kent.”*

## 5.7 Effectiviteit

Het laatste element, dat tijdens de interviews naar voren is gekomen, is de effectiviteit van het hele implementatieproces. Hoewel al een aantal dingen zijn benoemd, die invloed lijken te hebben op de gepercipieerde effectiviteit, zoals implementatiebereidheid en verticale beleidscoördinatie, zal nu verder worden gekeken naar deze gepercipieerde effectiviteit.

### 5.7.1 Algemene tevredenheid

Misschien wel de sterkste indicatie van gepercipieerde effectiviteit lijkt de algemene tevredenheid van respondenten over het implementatieproces van de nieuwe inburgeringswet. Zoals al een paar keer eerder genoemd zijn de respondenten over het algemeen zeer blij met de nieuwe wetgeving. Over de implementatie van deze wet zijn de meningen echter verdeeld en over het algemeen minder positief. Eén van de respondent, die minder tevreden is over hoe de implementatie gaat, is respondent 2, die stelt namelijk: *“ik wil ook niet te negatief zijn, [] maar tevreden ben ik ook niet. Ja matig, matig tevreden”*. Ook respondent 1 is minder positief door te zeggen: *“dat we echt wel ontevreden zijn op de manier waarop dat gaat”*. Dat de implementatie niet helemaal goed zou verlopen werd door sommige respondenten al verwacht. Bijvoorbeeld door respondent 4: *“de implementatie gaat niet echt zo soepel als dat je zou willen, maar dat had ik eigenlijk ook wel verwacht”*. Respondent 5 sluit hierbij aan: *“helemaal niks gaat fout. Dat is wel heel naïef om te denken dus. Dat hoort erbij met iets nieuws dan moet je altijd eerst de kinderziektes eruit halen”*. Hierbij vermeldt respondent 5 wel dat het in dit geval gaat om meer dan kinderziektes. Bij een nieuwe implementatie kan worden verwacht dat dingen niet goed gaan, maar in dit geval was het erger dan normaal. Een groot deel van deze negativiteit komt voor uit slechte communicatie en onduidelijkheden op Rijksniveau. Deze zijn eerder ook al behandeld.

Er zijn echter niet alleen maar negatieve geluiden te horen over het proces. Respondent 8 stelt bijvoorbeeld: *“eigenlijk liep alles gewoon gewoon goed”*. Respondent 6 is iets gematigder in haar tevredenheid, maar is zeker niet volledig ontevreden: *“volgens mij zijn we wel goed op weg ook al ben ik wel wat aan het mopperen”*. Respondenten zijn dus vaak niet volledig tevreden of ontevreden over het hele proces, maar zijn iets genuanceerder. Het proces is niet helemaal hoe het zou moeten zijn, maar het komt allemaal wel goed. Er zijn echter ook nog respondenten, die het lastig vinden om al iets te zeggen over hun tevredenheid, omdat het eindproduct er nog niet volledig is. Zo ook respondent 5: *“in mijn ogen gaat het niet echt om mijn tevredenheid. Het gaat uiteindelijk om het succes”*. Ook voor respondent 11 heeft het eindproduct een invloed op zijn tevredenheid: *“op zich ik ben tevreden over het eindproduct dat is het belangrijkste”*. Hoewel het proces voor respondent 11 rommelig is gegaan en hij hier niet helemaal tevreden over is, is hij toch relatief tevreden vanwege het goede eindproduct.

Hoewel respondenten niet altijd volledig tevreden zijn over de manier waarop de implementatie verloopt hebben ze er soms wel begrip voor dat het zo gaat. Zo stelt respondent 7 bijvoorbeeld: *“die politieke wegen zijn natuurlijk heel lang. En nu weer wat belangrijk met alle andere problematiek die er nu speelt [...], dus ja dan moeten er keuzes gemaakt worden. En dat snap ik ook”*. Een ander voorbeeld van begrip komt van respondent 11: *“het SZW had het natuurlijk ook gewoon druk”*. Respondenten begrijpen dus soms wel dat iets niet anders kan of waarom het op een manier gaat die voor hen niet ideaal is. Dit is echter zeker niet bij elk onderdeel van de implementatie het geval. Eén van de punten waar bijvoorbeeld weinig begrip voor was, was het twee keer uitstellen van de wetgeving. Dit is echter maar een voorbeeld van punten die wel voor onbegrip hebben gezorgd. Hoewel de mate van tevredenheid van respondenten verschilt, kan over het algemeen toch worden geconcludeerd dat ze niet volledig tevreden zijn met het proces.

### 5.7.2 Blokkades

Naast de al eerdergenoemde blokkades, zoals het stilleggen van het proces bij DUO en de onduidelijkheid over de beschikbaar gestelde middelen, werden tijdens de interviews nog een aantal blokkades genoemd, die een negatieve invloed hebben op de effectiviteit van het implementatieproces. Deze worden hieronder behandeld.

Een blokkade, die vaker werd genoemd, is de ICT-blokkade. Sommige gemeentelijke ICT-systemen werden pas zeer laat aangepast, voordat de nieuwe wet werd ingevoerd op 1 januari 2022. Zo ook bij de gemeente Goeree-Overflakkee: *“wij kregen geloof ik pas in oktober of november kregen wij updates van het inburgeringsdossier”* (respondent 8). Dat deze

systemen pas laat klaar zijn, ligt echter niet altijd alleen aan de gemeente zelf want: *“de interne systemen [kunnen] niet goed worden ingericht, totdat duidelijk is welke landelijk afspraken of eisen worden gesteld aan informatievoorziening”* (Nissewaard, 2021, p. 28). Als de gemeentelijk systemen wel al goed werken, kunnen medewerkers er echter soms niet goed bij of moeten zij lang wachten op training om te leren omgaan met het systeem. Naast het op tijd klaar hebben van gemeentelijke systemen werd ook de aansluiting tussen de systemen van verschillende organisatie als blokkade benoemd. *“Waar we tegen aan lopen is dat toch de ICT-systemen van de drie ketens in de hele inburgeringswet nog niet op lekker op elkaar aansluiten [...] en dat belemmert de uitvoering nog wel een beetje”*, aldus respondent 7. Concluderend zijn er op het gebied van ICT al veel hobbels genomen, maar moeten veel blokkades nog worden opgelost.

Een andere veel genoemde categorie blokkades, wordt hier samengebracht onder de noemer leren in de praktijk. Tijdens de implementatie gebeurt het volgens respondenten regelmatig, dat er tegen dingen aangelopen wordt die anders gaan dan van tevoren werd gedacht. Zo geeft respondent 3 bijvoorbeeld aan: *“wat [we] inderdaad niet voorzien hebben was dat er steeds meer verschillende doelgroepen bij ons terecht kwamen”*. Een ander voorbeeld komt van respondent 4: *“in de instructie staat nu dat die leerbaarheidstoets en het assessment tegelijkertijd aangevraagd moeten worden”*. In de praktijk bleek echter dat dit niet praktisch was en moest het worden aangepast. Er moeten dus continue nog dingen aangepast en bijgeschaafd worden. *“En dit is natuurlijk ook inherent gewoon aan een nieuw proces weer”* (respondent 12). Een aantal respondenten geeft aan dat zij denken de komende 2 jaar nog bezig te zijn met leren en bijschaven voordat alles echt helemaal goed loopt. Hoewel dingen dus heel mooi bedacht kunnen zijn, werkt dit niet altijd in de praktijk.

6 respondenten geven echter expliciet aan het niet erg te vinden als iets nog niet helemaal goed loopt, als ze dit maar kunnen melden. Zo ook respondent 4: *“ik vind het tot nu toe wel heel goed gaan en dat heeft niks te maken met alle mankementen waar we tegen aan lopen, maar meer met bereidheid, dat als er iets niet goed is, dat we dat kunnen terugkoppelen”*. Het is voor een deel van de respondenten dus niet erg als er nog dingen moeten worden aangepast, als ze hun klachten en/of zorgen maar kunnen delen en als deze serieus worden opgepakt. Zoals kan worden gezien aan deze blokkades hebben medewerkers te maken met vele hobbels, maar komen ze er langzaam maar zeker wel uit.



### 5.7.3 Ingewikkeld

Het laatste onderdeel, dat invloed lijkt te hebben op de algemene tevredenheid van respondenten en daarmee op de effectiviteit van het proces, is de complexiteit van het proces. *“Omdat het een heel lang proces is, is het ook super ingewikkeld”* (respondent 9). Het proces is echter niet alleen ingewikkeld omdat het lang is, maar ook omdat het uit veel verschillende onderdelen bestaat en er veel verschillende partijen bij betrokken zijn. Respondent 9 stelt dan ook: *“het is gewoon superingewikkeld als je met zoveel stapjes en blokjes te maken hebt in die keten”*. Verder is het *“systeem in Nederland complex”* wat de samenwerking tussen partners en uitvoeringsorganisaties moeilijk maakt, aldus de Nationale ombudsman (2022, p. 20). Hierbij komt ook nog eens kijken dat *“wat wel ingewikkeld is dat meerdere onderdelen echt nieuw zijn”* (respondent 11). Er kan niet worden gekeken naar overeenkomstige situaties in het verleden. De implementatie van de nieuwe inburgeringswet is een echte complexe situatie.

Omdat het hier gaat om een complex systeem was het volgens de respondenten niet voor iedereen mogelijk om een totaalbeeld van de gehele situatie te behouden. *“Het is zo groot. Het zijn zoveel projectgroepen en als jij dan maar deelneemt aan één klein stukje. En je overziet niet het geheel dan je heb het dus ook niet duidelijk”* (respondent 5). Er waren echter wel een aantal respondenten, die een redelijk overzicht hadden van de situatie. Dit waren vaak respondenten, die al jaren bezig zijn met de implementatie en zich bezighouden met veel verschillende onderdelen van de wet. Bijvoorbeeld respondent 7: *“voor mij is die helder maar [...], ik ben hem natuurlijk al 4 jaar aan het volgen. Dus als ik hem niet meer volg dan vraag ik me of iemand hem nog wel kan volgen”*. Het hebben van dit overzicht is echter wel van belang voor een goede implementatie Dit belang kan worden teruggezien in het verhaal van respondent 9: *“toen ik wegging vlak daarna viel ook iemand uit die overzicht had over die hele voorkant. En toen wij afwezig waren zijn een paar vreemde dingen gebeurd”* Het niet hebben van dit overzicht zou er dus voor kunnen zorgen dat bepaalde zaken niet goed op elkaar worden afgestemd of dat zaken niet goed gebeuren. Het krijgen en houden van overzicht kost echter wel tijd en moeite, die er niet altijd is.

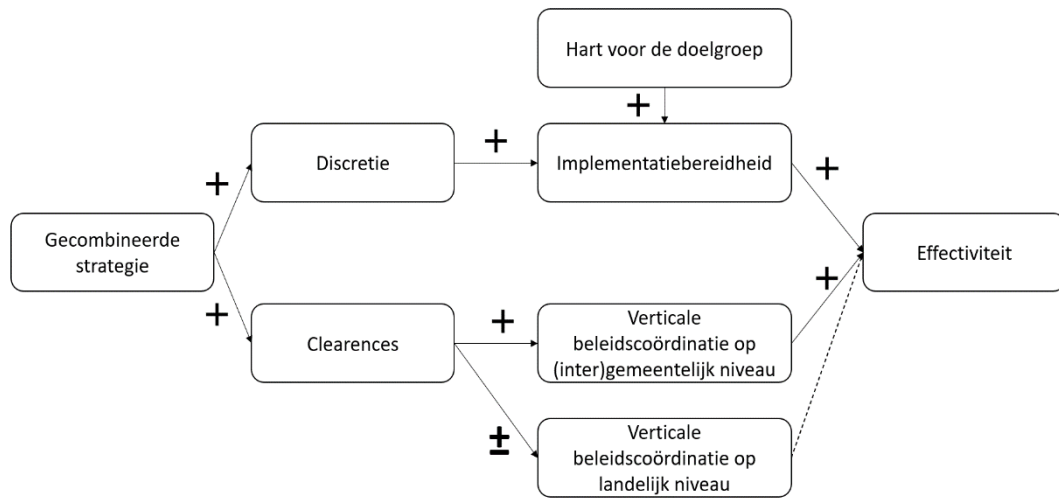
## 5.8 Tussenconclusie

Hieronder zal kort worden teruggeblikt op de zojuist besproken resultaten. Zoals behandeld in paragraaf 5.2 is er in deze casus gebruik gemaakt van een gecombineerde implementatiestrategie. Deze strategie is echter suboptimaal uitgevoerd en komt dus niet volledig tot zijn recht. De gehanteerde strategie heeft echter wel een aantal implicaties voor andere factoren in dit onderzoek. Zo is er tijdens de implementatie van de nieuwe wet voor

gekozen om veel ruimte te geven aan zowel gemeente als medewerkers binnen de gemeente om zelf invulling te geven aan bepaalde onderdelen van de wet. Alle medewerkers geven dan ook aan enige mate van discretie in hun werk te ervaren. Deze discretie heeft weer een positief effect op de implementatiebereidheid van deze medewerkers. Een relatie die ook al wordt benoemd door onder andere Tummers en Bekkers (2013). Implementatiebereidheid heeft op zijn beurt weer een positief effect op de ervaren effectiviteit van het proces. De implementatiebereidheid wordt echter ook bepaald door het hart voor de doelgroep van medewerkers. Naast discretie is ook de hoeveelheid clearances en de hierbij komende verticale beleidscoördinatie belangrijk. Zoals uit het onderzoek is gebleken, zijn er veel verschillende partijen en lagen betrokken bij de implementatie van de nieuwe wet. Om de relaties tussen partijen en lagen goed te laten verlopen, worden verschillende dingen ondernomen om partijen beter en makkelijker samen te laten werken, zoals bijvoorbeeld het opzetten van een overlegstructuur. Binnen dit onderzoek heeft hierbij de focus gelegen op verticale beleidscoördinatie, hoewel naar voren kwam dat ook horizontale coördinatie erg belangrijk is.

Om een goed overzicht te krijgen van alle resultaten toont hieronder

*Figuur 5* een schematisch overzicht van de resultaten. In dit schema zijn alle zojuist benoemde positieve relaties aangeduid met een plusteken. Een plusminteken geeft aan dat de relatie wel naar voren is gekomen tijdens de interviews, maar is het niet volledig duidelijk of deze relatie positief of negatief is. De stippellijn tussen beleidscoördinatie op landelijk niveau en effectiviteit duidt aan dat er niets gezegd kan worden over deze relatie op basis van dit onderzoek, omdat deze relatie niet of nauwelijks is benoemd door respondenten.



**Figuur 5. Schematisch overzicht resultaten**

## Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie

---

### 6.1 conclusie

In dit onderzoek is geprobeerd om een antwoord te vinden op deze hoofdvraag:

*Wat is de invloed van de gebruikte implementatiestrategie op de effectiviteit van het beleidsimplementatiestrategieproces, volgens ambtenaren, in het geval van de invoering van de nieuwe wet inburgering in de regio Rijnmond?*

Om een antwoord te kunnen formuleren op deze vraag is er, na een korte uitleg over de wetgeving, eerst gekeken naar alle relevante literatuur omtrent beleidsimplementatie. Op basis van dit theoretisch kader in hoofdstuk 3 is de onderzoeksmethode verder geformuleerd. Er is gekozen voor een combinatie van interviews met medewerkers van de regio Rijnmond en een documentanalyse van relevante documenten. De resultaten van deze onderzoeksmethoden zijn te vinden in hoofdstuk 5. Nu zal worden ingegaan op de conclusies die uit dit onderzoek naar voren komen.

Met de invoering van de nieuwe inburgeringswet ligt de regierol voor de uitvoering van de inburgering niet langer meer bij de Rijksoverheid, maar bij de gemeente (Ministerie van SWZ, 2022b). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van een integraal inburgeringsaanbod (ibid.). Voor een dergelijke implementatie van nieuw beleid/wetgeving zijn volgens de literatuur drie verschillende implementatiestrategieën. De eerste strategie is de top-down strategie. Hierbij wordt ervan uitgegaan, dat de implementatie begint met een besluit door de centrale overheid en daarna volgt de implementatie op relatief lineaire wijze (Schofield, 2001). In tegenstelling tot deze strategie wordt er bij de bottom-up strategie vanuit gegaan, dat beleid wordt gemaakt op uitvoeringsniveau en dat er dus rekening moet worden gehouden met de hoeveelheid ruimte die uitvoeringsmedewerkers krijgen (Cerna, 2013). Als laatste is er de gecombineerde strategie, ofwel het backward en forward mapping model van Elmore (1985). Bij deze strategie worden de elementen zowel de top-down, vergelijkbaar met forward mapping, als de bottom-up strategie, vergelijkbaar met backward mapping, gecombineerd om een meer contingent model te creëren.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd, dat er in het geval van de implementatie van de nieuwe inburgeringswet in de regio Rijnmond is gekozen voor een gecombineerde implementatiestrategie. Er zijn tijdens de interviews en documentanalyse elementen naar voren gekomen, die duiden op toepassing van zowel backward als forward

mapping. In het kader van forward mapping kan worden gezien, dat op hoger niveau binnen zowel de Rijksoverheid als de gemeenten keuzes en plannen worden gemaakt met betrekking tot de implementatie van de nieuwe inburgeringswet. Deze plannen, doelen en processen lijken echter vaak nog erg onduidelijk en zorgen dan ook voor verwarring bij de uitvoering. Verder is het voor de uitvoering tot op heden nog onduidelijk welke financiën zij in de komende jaren tot hun beschikking krijgen. Hoewel er belangrijke elementen zijn te vinden van forward mapping, zijn deze soms matig tot slecht uitgevoerd. Deze slechte uitvoering is voornamelijk zichtbaar op het niveau tussen Rijksoverheid en gemeenten.

Ook zijn er elementen van backward mapping genoemd. Belangrijke elementen hierbij zijn het luisteren naar de meningen en visies van uitvoeringsmedewerkers en hen in staat stellen hun werk uit te voeren (Friedman, 2008). Dit proces van backward mapping lijkt goed te zijn uitgevoerd binnen de gemeenten. Er wordt geluisterd naar medewerkers en hun visie wordt serieus genomen. Op landelijk niveau is dit een ander verhaal. Zo is er, volgens de gemeenten, te weinig geluisterd naar hun wensen en is er een tekort aan middelen om hun werk goed te kunnen doen. Backward mapping is dus maar gedeeltelijk goed uitgevoerd. Om de gecombineerde strategie volledige tot zijn recht te laten komen is het van groot belang om zowel goed van bovenaf als van onderaf te kijken naar het implementatieproces en deze op elkaar af te stemmen. Op dit moment zit er echter nog een te groot gat tussen wat er van gemeenten wordt verwacht en wat er wordt aangeboden om dit te kunnen doen. Gemeenten en hun medewerkers kunnen nog zo goed hun best doen om orde op zaken te stellen, als zij hier niet toe in staat worden gesteld, zal het proces nooit optimaal verlopen.

De gebruikte gecombineerde strategie heeft in deze casus ook belangrijke implicaties voor een aantal andere concepten. Zoals benoemd krijgen medewerkers binnen de gemeenten allemaal enige mate van discretie. Deze ruimte geeft wederom aan dat er elementen van de bottom-up strategie te vinden zijn. De ruimte die medewerkers krijgen ervaren zij als zeer prettig en dit heeft dan ook een positieve invloed op hun implementatiebereidheid. Medewerkers, die ruimte krijgen om zelf te handelen, hebben uiteindelijk een positief effect op de effectiviteit van het proces, omdat zij bereid zijn zich meer in te zetten voor de implementatie.

Ook de clearances binnen de implementatie blijken een belangrijke factor in dit onderzoek. Uitvoeringsmedewerkers krijgen te maken met veel afhankelijkheidsrelaties op zowel landelijk en gemeentelijk niveau en verticaal en horizontaal. Uit het onderzoek blijkt echter wel dat een grote gemeente, zoals Rotterdam, met meer clearances te maken krijgt dan

kleinere gemeenten vanwege de heersende organisatiestructuur en -cultuur. Om deze relaties te ondersteunen worden verschillende acties ondernomen om mensen elkaar te leren kennen en samen te laten werken. Deze verticale beleidscoördinatie is van echte toegevoegde waarde op (inter)gemeentelijk niveau en stimuleert een goede samenwerking tussen afdelingen en lagen. Hoewel deze coördinatie wenselijk is, moet er wel een afweging worden gemaakt of hier genoeg tijd en ruimte voor is. Over de coördinatie tussen gemeenten en Rijksoverheid is tijdens dit onderzoek weinig informatie naar voren gekomen. Het is hierbij niet duidelijk of deze coördinatie niet bestaat of niet bekend is bij de respondenten. In beide gevallen zou er meer kunnen worden geïnvesteerd in deze relatie. Een goede verticale beleidscoördinatie heeft namelijk een positief effect op de gepercipieerde effectiviteit van het implementatieproces.

## 6.2 Discussie

Uit dit onderzoek is gebleken dat de gekozen implementatiestrategie en de implicaties, die hierbij komen, een belangrijke invloed hebben op de effectiviteit van de implementatiestrategie. Zoals benoemd in het theoretisch kader ligt de nadruk bij beoordeling van beleid en programma's echter vaak nog op *outputs* en *outcomes* in plaats van het proces zelf (Seasons, 2003). In de literatuur is nog steeds meer aandacht voor alle andere onderdelen van de beleidscyclus dan voor beleidsimplementatie (Schofield, 2001). Dit gebrek aan aandacht zorgt ervoor, dat, zoals Stinckens (2016) het stelt, er nog weinig duidelijk is over kritieke variabelen, die de implementatie beïnvloeden. Onderzoek, zoals hier uitgevoerd, toont echter dat het van groot belang is om niet alleen te kijken naar *outputs* en *outcomes*, maar ook naar het proces dat daaraan voorafgaat. De kwaliteit van het proces beïnvloedt namelijk de resultaten.

Zo heeft de mate van discretie een direct positief verband met de implementatiebereidheid van medewerkers. Hiermee wordt de effectiviteit van het proces verhoogd en zullen de resultaten sneller of beter worden bereikt. Dit verband werd al impliciet in de literatuur benoemd, maar er werd nog weinig aandacht aan besteed (Thoman et al, 2018). Dit onderzoek bevestigt dus het verwachte verband en laat het belang van een dergelijke variabele zien in de implementatie. De andere variabelen in dit onderzoek, namelijk clearances en verticale beleidscoördinatie, zijn ook van groot belang gebleken. Vanuit de literatuur werd echter benoemd dat verticale beleidscoördinatie belangrijk is in een systeem waarin suboverheden een aanzienlijke mate van autonomie hebben (Peters, 2018). Hoewel deze coördinatie inderdaad als belangrijk werd beschouwd, was deze desondanks niet op Rijksniveau terug te vinden. Niet alles, wat als belangrijk werd benoemd, blijkt dus terug te vinden in de praktijk.

Het onderzoeksveld van beleidsimplementatie is vandaag de dag nog steeds relevant. Volgens O'Toole Jr. (2000) neemt de aandacht voor dit onderzoeksveld echter sinds de jaren 90 af. Deze trend heeft nadelige gevolgen, omdat de implementatiefase niet de aandacht krijgt die zij verdient. Met dit onderzoek is dan ook geprobeerd het belang van de implementatiefase te benadrukken en te laten zien dat deze relevant is en blijft om onder de loep te nemen. Hopelijk kan dit onderzoek een stapje in de juiste richting zijn om meer onderzoek te doen naar beleidsimplementatie en zo nog meer variabelen te onderzoeken, die van belang zijn voor een goed proces. Om deze stap in de juiste richting voort te kunnen zetten zullen er twee aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek op basis van de resultaten van dit onderzoek. Ten eerste zal er in het vervolg meer aandacht kunnen worden besteed aan horizontale beleidscoördinatie en de verbintenis hiermee met verticale beleidscoördinatie tijdens de beleidsimplementatiefase. In dit onderzoek is ervoor gekozen om alleen te focussen op verticale beleidscoördinatie. Vandaag de dag hebben medewerkers echter niet alleen te maken met andere partijen in een hiërarchische lijn, maar ook met partijen die op dezelfde lijn liggen als zichzelf. Hier komt horizontale beleidscoördinatie bij kijken. Het zou erg interessant zijn om te kijken hoe deze verticale beleidscoördinatie tussen gelijke partijen en verticale beleidscoördinatie tussen andere partijen op elkaar afgestemd worden en hoe dit invloed heeft op het proces. Ten tweede zou er ook meer onderzoek gedaan kunnen worden naar het aspect van leren tijdens de implementatie. Zoals door Schofield (2001) ook al gesteld, is er een gat in de literatuur te vinden over de manier waarop actoren leren om beleid daadwerkelijk uit te voeren. Ook uit de interviews is naar voren gekomen dat ambtenaren soms niet weten hoe zij bepaalde zaken moesten aanpakken. Tijdens vervolgonderzoek zou er meer aandacht kunnen worden besteed aan de manier waarop actoren leren om beleid uit te voeren en de eventuele dingen die hen hierbij kunnen helpen.

Dit onderzoek biedt echter niet alleen een opstap voor de ontwikkeling van het onderzoeksveld, maar het biedt ook praktische handvaten voor uitvoeringsmedewerkers, die met beleidsimplementatie te maken krijgen. De nieuwe inburgeringswet gaat gepaard met hoge verwachtingen en nieuwe doelstellingen. Op dit moment kunnen deze doelstellingen echter nog niet helemaal worden behaald vanwege een aantal blokkades en conflicten tijdens het implementatieproces, zoals bijvoorbeeld onduidelijkheid over de beschikbare middelen. Dit zorgt ervoor, dat gemeentelijke medewerkers te maken krijgen met veel onzekerheid en hun werk niet optimaal kunnen uitvoeren. Door het in beeld brengen van alle hobbels en conflicten, waar nu tegenaan wordt gelopen, wordt het duidelijker wat er nog gedaan moet worden om de

effectiviteit van het proces te verhogen en hiermee de doelstelling beter te kunnen halen. Ook kunnen er lessen worden geleerd voor de implementatie van eventueel ander nieuw beleid en/of wetgeving.

Hoewel er gedurende dit onderzoek veel rekening is gehouden met het waarborgen van de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek, moeten hier echter toch een paar kanttekeningen bij worden geplaatst. Ten eerste is er niet iemand op elk niveau in de implementatieketen gesproken en is er van de kleinere regiogemeenten maar één iemand per gemeente gesproken. Hierdoor bestaat de kans, dat niet gesproken medewerkers een ander beeld hebben van de situatie en zich dus niet kunnen vinden in de resultaten zoals hier weergegeven. Er is echter wel geprobeerd om een zo representatief mogelijk aantal mensen te spreken in de tijd die beschikbaar was. Een tweede belangrijke kanttekening bij dit onderzoek is, dat er maar naar een beperkt aantal mediërende variabelen is gekeken. Hier is voor gekozen om het onderzoek behapbaar te houden en deze variabelen goed te kunnen onderzoeken. Dit neemt echter niet weg, dat er ook andere factoren zijn, die een invloed zouden kunnen hebben op de effectiviteit van het implementatieproces waar nu geen rekening mee is gehouden.

### 6.3 Aanbevelingen

Op basis van de zojuist besproken resultaten en conclusies van dit onderzoek zullen nu aanbevelingen worden gedaan om toekomstige implementaties effectiever te kunnen laten verlopen. Uit dit onderzoek zijn immers een aantal dingen gebleken waarvan kan worden geleerd voor in de toekomst. Deze aanbevelingen zijn specifiek opgesteld voor leidinggevendenden binnen gemeenten. Dat is namelijk de laag binnen de gemeente waarvan wordt verwacht dat zij een grote daadkracht hebben en deze aanbevelingen kunnen doorvoeren voor een groot aantal medewerkers.

#### **1. Investeer genoeg tijd en energie in goede coördinatie tussen mensen in het implementatieproces.**

Een belangrijke aanbeveling is om genoeg tijd en energie te steken in zowel horizontale als verticale beleidscoördinatie. Met de implementatie van een nieuw beleid of wetgeving zijn veel verschillende afdelingen, partners en lagen gemoeid. Een goede samenwerking tussen lagen is essentieel voor een goed implementatieproces. Zoals op gemeentelijk niveau bewezen helpt het actief bezig zijn met de samenwerking tussen partners om begrip voor anderen te vergroten en samenwerking te stimuleren. Hoewel deze coördinatie tijd en moeite kost, is het toch van



toegevoegde waarde om hier tijd voor vrij te maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het creëren van een overlegstructuur en het stimuleren van informeel contact door gezamenlijk lunches.

## **2. Zorg voor een goed en consistent plan, voordat dit wordt uitgedragen naar lagere lagen binnen de hiërarchie.**

Zoals het spreekwoord zegt: een goed begin is het halve werk. Een goede voorbereiding van de implementatie zal er dan ook voor zorgen dat het implementatieproces beter verloopt. Belangrijk is dat de plannen, doelen, procedures en regels, die worden opgesteld voor het implementatieproces, duidelijk zijn voordat deze verder door de keten worden uitgedragen. Tijdens dit onderzoek is meermaals naar voren gekomen dat informatie, die werd verkondigd aan uitvoeringsmedewerkers, soms niet duidelijk, vaag, of onvolledig was en vaak veranderde. Deze onduidelijkheden kunnen voor verwarring en frustraties zorgen bij de uitvoeringsmedewerkers. Zij weten niet waar ze aan toe zijn of moeten hun werkwijze weer veranderen. Er wordt dan ook geadviseerd om eerst duidelijk te hebben wat er precies van een uitvoeringsmedewerker wordt verwacht en het is belangrijk dat de uitvoeringsmedewerker de benodigde informatie krijgt of weet waar die te vinden is. Door deze informatie vroegtijdig en/of gedeeltelijk te verspreiden kan verwarring, frustratie en irritatie worden voorkomen.

## **3. Zorg ervoor dat medewerkers de ruimte hebben om hun zorgen en klachten kwijt te kunnen en neem deze serieus.**

Hoewel een goede voorbereiding van de implementatie veel conflicten en blokkades kan voorkomen zullen er toch altijd onverwachte dingen gebeuren tijdens de implementatie. Of zoals door de respondenten gezegd, er zullen altijd kinderziektes in iets nieuws zitten. Hoe er met deze onverwachte omstandigheden wordt omgegaan, is daarentegen van groot belang. Uit de interviews is, zoals eerder besproken, naar voren gekomen dat medewerkers het niet erg vinden als dingen nog niet volledig gaan zoals gepland of gehoopt, als zij hun klachten of zorgen maar kunnen uiten en deze serieus worden genomen. Medewerkers voelen zich op deze manier gehoord en weten dat er iets met hun punten wordt gedaan. Zorg er dan ook voor dat er een structuur wordt opgezet waarbij medewerkers altijd weten bij wie ze terecht kunnen met zorgen en vragen. Pak deze zorgen of klachten goed op en verwerk ze in de implementatie om dit proces nog beter te maken.

# Literatuurlijst

---

- Adam, C., Hurka, S., Knill, C., Peters, B. G., & Steinebach, Y. (2019). Introducing Vertical Policy Coordination to Comparative Policy Analysis: The Missing Link between Policy Production and Implementation. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(5), 499–517. <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1599161>
- Adams, W. C. (2015). Conducting Semi-Structured Interviews. *Handbook of Practical Program Evaluation*, 492-505. doi: 10.1002/9781119171386.ch19
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2022). *Inburgering is geen bijzaak. Advies over marktwerking en de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs*. Advies | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2021/03/23/inburgering-is-geen-bijzaak>
- Amnesty International. (2022). *Oekraïne en Rusland: oorlog vol mensenrechtenschendingen*. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/landen/wat-is-eraan-de-hand-in-oekraïne>
- Baarda, B., & Hulst, M. (2017). *Basisboek Interviewen* (4de ed.). Groningen/houten, Nederland: Noordhoff.
- Babbie, E. (2017). *The Practice of Social Research* (14de druk). Boston, de Verenigde Staten: Cengage Learning, Inc.
- Boom NT2. (Z.d.). *Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)*. NT2. Geraadpleegd op 6 april 2022, van <https://www.nt2.nl/nl/dossier/de-nieuwe-wet-inburgering-/module-arbeidsmarkt-en-participatie-map->
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., DiCenso, A., Blythe, J., & Neville, A. J. (2014). The Use of Triangulation in Qualitative Research. *Oncology Nursing Forum*, 41(5), 545–547. <https://doi.org/10.1188/14.onf.545-547>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022a). *Asielzoeker*. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/asielzoeker>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022b). *Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?* Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland->
- Cerna, L. (2013). *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*. OECD. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <https://www.oecd.org/education/cei/The%20Nature%20of%20Policy%20Change%20and%20Implementation.pdf>

- Conteh, C. (2011). Policy implementation in multilevel environments: Economic development in Northern Ontario. *Canadian Public Administration*, 54(1), 121–142.  
<https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00163.x>
- Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design (International Student Edition): Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications.
- deLeon, P., & deLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 12(4), 467–492.  
 Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <http://www.jstor.org/stable/3525857>
- Divosa. (2021a). *Wijzigingenoverzicht nieuwe Wet inburgering*. Geraadpleegd op 4 april 2022, van <https://www.divosa.nl/wijzigingenoverzicht-nieuwe-wet-inburgering#de-nieuwe-wet-inburgering>
- Divosa. (2021b). *Handreiking Brede intake en Pip*. Geraadpleegd op 5 april 2022, van <https://www.divosa.nl/handreiking-brede-intake-en-pip#start-brede-intake>
- Divosa. (2021c). *Handreiking Leerroutes*. Geraadpleegd op 5 april 2022, van <https://www.divosa.nl/handreiking-leerroutes#de-b1-route--wat-is-de-b1-route>
- Elmore, R. F. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, 33–70.  
[https://doi.org/10.1007/978-94-009-5089-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-94-009-5089-4_4)
- Friedman, B. L. (2008). Policy Analysis as Organizational Analysis. *Oxford Handbooks Online*.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0023>
- Global Conflict Tracker. (2022). *Conflict in Ukraine*. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications.
- Høiland, G., & Willumsen, E. (2018). Resistance-driven Innovation? Frontline Public Welfare Workers' Coping with Top- down Implementation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(2). <https://doi.org/10.18291/njwls.v8i2.106153>
- Howlett, M. (2018). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405–430.  
<https://doi.org/10.1177/0952076718775791>
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.  
<https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

- Hupe, P. L. (2011). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63–80. <https://doi.org/10.1177/0952076710367717>
- Hupe, P., & Sætren, H. (2015). Comparative Implementation Research: Directions and Dualities. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(2), 93–102. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1015360>
- Imperial, M. T. (2021). Implementation Structures: The Use of Top-Down and Bottom-Up Approaches to Policy Implementation. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1750>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, & G. Miller, & M. Sydney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Kallio, H., Pietilä, A. M., Johnson, M., & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of Advanced Nursing*, 72(12), 2954–2965. <https://doi.org/10.1111/jan.13031>
- Kernteam Rotterdamse aanpak inburgering (2021) Rotterdamse Aanpak Inburgering: Voorbereid op je toekomst [intern document]
- Kulaç, O., & Özgür, H. (2017). An overview of the stages (heuristics) model as a public policy analysis framework. *European Scientific Journal*, (20170511). Geraadpleegd op 02-05-2022 van [328025887.pdf](https://www.european-scientific-journal.org/328025887.pdf) (core.ac.uk)
- Linneberg, M., & Korsgaard, S. (2019). Coding qualitative data: a synthesis guiding the novice. *Qualitative Research Journal*, 19(3), 259–270. <https://doi.org/10.1108/qrj-12-2018-0012>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Ministerie van Justitie. (2022). *Huisvesting statushouder*. Asielbeleid | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021a). *Beschikkingen met voorlopige uitkering 2022 Wet inburgering verzonden*. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 12 mei

- 2022, van <https://www.Rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/09/30/beschikkingen-met-voorlopig-uitkering-2022-wet-inburgering-verzonden>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021b). *Inburgeren in Nederland*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 14 april 2022, van <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022a). *Moet ik als nieuwkomer inburgeren?* Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie-naar-nederland/vraag-en-antwoord/moet-ik-als-nieuwkomer-inburgeren>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2022b). *Wet inburgering 2021*. Inburgeren in Nederland | Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 4 april 2022, van <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuwe-wet-inburgering>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021). *Nieuwe inburgeringswet is veelbelovend, maar effectiviteit hangt af van uitvoering*. Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau. Geraadpleegd op 14 april 2022, van <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/09/09/in-uitvoering>
- Mohammed, A. K. (2020). Does the policy cycle reflect the policymaking approach in Ghana? *Journal of Public Affairs*, 20(3). <https://doi.org/10.1002/pa.2078>
- Mthethwa, R. M. (2012). Critical dimensions for policy implementation. *African Journal of Public Affairs*, 5(2), 36–47. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/20618/Mthethwa\\_Critical%282012%29.pdf](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/20618/Mthethwa_Critical%282012%29.pdf)
- Nilsen, P., Ståhl, C., Roback, K., & Cairney, P. (2013). Never the twain shall meet? - a comparison of implementation science and policy implementation research. *Implementation Science*, 8(1). <https://doi.org/10.1186/1748-5908-8-63>
- Ode, A. (2021, 7 juli). *Met vallen en opstaan naar betere inburgering*. Sociale Vraagstukken. Geraadpleegd op 14 april 2022, van <https://www.socialevraagstukken.nl/met-vallen-en-opstaan-naar-betere-inburgering/>
- O'Toole Jr., L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>
- Palfrey, C. (1999). *Key Concepts in Healthcare Policy and Planning: An Introductory Text* (1ste editie). Zaltbommel, Netherlands: Van Haren Publishing. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <index.php> (cuni.cz)

- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1–11.  
<https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Pradhan, N. S., Su, Y., Fu, Y., Zhang, L., & Yang, Y. (2017). Analyzing the Effectiveness of Policy Implementation at the Local Level: A Case Study of Management of the 2009–2010 Drought in Yunnan Province, China. *International Journal of Disaster Risk Science*, 8(1), 64–77.  
<https://doi.org/10.1007/s13753-017-0118-9>
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, & G. Miller, & M. Sydney (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Boca Raton: Taylor & Francis Group. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van [Implementing-Public-Policy.pdf](#) (researchgate.net)
- Rahman, M. S. (2016). The Advantages and Disadvantages of Using Qualitative and Quantitative Approaches and Methods in Language “Testing and Assessment” Research: A Literature Review. *Journal of Education and Learning*, 6(1), 102. <https://doi.org/10.5539/jel.v6n1p102>
- Reals, T., & Sundby, A. (2022). *Russia’s war in Ukraine: How it came to this*. CBS News. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.cbsnews.com/news/ukraine-news-russia-war-how-we-got-here/>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <http://www.jstor.org/stable/3998354>
- Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. *Public Policy and Administration*, 29(2), 84–105.  
<https://doi.org/10.1177/0952076713513487>
- Schofield, J. (2001). Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, 3(3), 245–263.  
<https://doi.org/10.1111/1468-2370.00066>
- Seasons, M. (2003). Monitoring and evaluation in municipal planning. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 69(4), 430-440. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <https://www.proquest.com/scholarly-journals/monitoring-evaluation-municipal-planning/docview/229730226/se-2?accountid=13598>
- Seraw, W., & Lu, X. (2020). Review on Concepts and Theoretical Approaches of Policy Implementation. *International Journal of Academic Multidisciplinary Research*, 4(11), 113–118. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <http://ijeais.org/wp-content/uploads/2020/11/IJAMR201122.pdf>

- Significant. (2018). *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld Evaluatie Wet inburgering 2013*. Geraadpleegd op 29 oktober 2022, van <https://public.significant-groep.nl/storage/images/employees/Evaluatie-van-de-wet-inburgering-2013.pdf>
- Stinckens, M. (2016). Op zoek naar innovatie in het beleidsimplementatieonderzoek: de meerwaarde van 'Qualitative Comparative Analysis'. *Beleidsonderzoek Online*, 0(2). <https://doi.org/10.5553/bo/221335502016000002001>
- Taherdoost, H. (2016). Sampling Methods in Research Methodology; How to Choose a Sampling Technique for Research. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3205035>
- Thomann, E., Van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2013). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716–736. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x>
- UNCHR Nederland. (2021). *Begrippenlijst: veelgestelde vragen over vluchtelingen*. UNHCR Nederland. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <https://www.unhcr.org/nl/media/begrippenlijst/vluchtelingen/>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (Z.d.). *Situation Ukraine Refugee Situation*. Operational Data Portal Refugee Situations. Geraadpleegd op 11 april 2022, van <http://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- Vardi, Y., & Wiener, Y. (1996). Misbehavior in Organizations: A Motivational Framework. *Organization Science*, 7(2), 151–165. <https://doi.org/10.1287/orsc.7.2.151>
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2021). *De nieuwe Wet inburgering: een introductie voor raadsleden*. VNG. Geraadpleegd op 4 april 2022, van <https://vng.nl/publicaties/de-nieuwe-wet-inburgering-een-introductie-voor-raadsleden>
- Vluchtelingenwerk Nederland. (Z.d.). *Themadossier nieuwe Wet inburgering: Brede intake*. Unc Inc/ Unc Inc Amsterdam - uncinc.nl. Geraadpleegd op 5 april 2022, van <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/themadossier-nieuwe-wet-inburgering-brede-intake>

## Appendix A Lijst met afkortingen

<b>Aforting</b>	<b>Uitwerking</b>
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
G4	De vier grootste gemeenten in Nederland
KNM	Kennis Nederlandse Maatschappij
MAP	Module Arbeidsmarkt en Participatie
PIP	Plan inburgering en Participatie
PVT	Participatieverklaringstraject
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten



## Appendix B Topic lijst

---

### 1. Introductie

#### A. Achtergrondvariabelen

- Wat is uw functie en hoe bent u betrokken bij de implementatie van de nieuwe wet inburgering?

### 2. Onderzoeksvariabelen

#### A. Implementatiestrategie

- Zou u misschien uit kunnen leggen hoe het implementatieproces er voor u uit ziet/ heeft uitgezien
  - Hoeveel invloed heeft u zelf gehad op dit proces?
  - Hoe ervaart u eventuele regie en directie van bovenaf tijdens dit proces?
  - Hoe duidelijk vindt u de gestelde doelen, die centraal staan in de dit proces?
  - Hoe gestructureerd/duidelijk en helder vindt u dit proces?

#### B. Effectiviteit implementatiestrategie

- Hoe effectief vindt u het implementatieproces zoals dat nu loopt?
  - Wat is uw definitie van een effectief proces?
  - Denk u dat de wet zo wordt ingevoerd dat deze goed in gebruik kan worden genomen?
  - Hoe tevreden bent u zelf met het hele implementatieproces?
  - Welke blokkades ervaart u eventueel? / Ervaart u tegenstrijdigheden tijdens de invoering van dit proces?

#### C. Discretie

- Hoeveel vrijheid ervaart u tijdens het implementeren van deze nieuwe wetgeving om uw eigen oordeel te gebruiken en zelf keuzes te kunnen maken?
  - Waarom ervaart u deze vrijheid wel of niet?
  - Wat voor invloed heeft dit op uw werk/het proces?

#### D. Bereidheid tot implementeren

- In hoeverre denkt u dat de mate vrijheid die u ervaart in uw werk invloed heeft op u bereidheid om de nieuwe wet te implementeren?
  - Kunt u dit meer toelichten?
  - Zijn er nog andere factoren die hier misschien invloed op kunnen hebben?

#### E. Clearences

- Van hoeveel mensen bent u (deels) afhankelijk voor het kunnen implementeren van de nieuwe inburgeringswet? En wat voor invloed heeft dit op het proces?
  - Hoeveel lagen van de organisatie zijn hierbij betrokken?
  - Hoeveel verschillende organisatie zijn hierbij betrokken?
  - Hoe gaat de samenwerking tussen deze lagen?

## **F. Verticale beleidscoördinatie**

- Welke activiteiten worden er ondernomen om alle verschillende mensen, die betrokken zijn bij dit proces, met elkaar te verbinden en samen te laten werken?
  - Hoe goed werken deze activiteiten? / Wat denkt u dat de toegevoegde waarde is van dit soort activiteiten?
  - Hebben deze activiteiten effect op de effectiviteit van het proces

## **3. Afsluiting**

- Heeft u nog eventuele op- of aanmerkingen?
- Zijn er nog dingen die u wilt toevoegen of benadrukken?

## Appendix C Codeboom

Achtergrond/introductie	Betrokkenheid bij nieuwe wet		
	Proces	Proces andere gemeentes	
		Proces onderwijsroute	
Strategie	Top-down	Hiërarchisch	Bovenin beslissen
		Doel	Wet/doelen zijn helder
		Helderheid proces	Zien hoofdlijnen/overzicht
		Weinig/geen eigen invloed	
		Informatievoorziening	
	Bottom-up	Betrekken uitvoering	Betrekken uitvoering lastig
		Niet goede doelen	Scherper krijgen doelen/wetgeving
			Concretisering wetgeving
		Platte organisatie	vertrouwen
		Gebrek aan sturing	Slechte informatievoorziening
		Informatie-uitwisseling	Feedback aan het Rijk
Gecombineerde strategie	Eigen invloed	Expertise en ervaring	
		Forward mapping	Onduidelijkheid/tekort middelen
			Belang voorbereiding Pilots
	Backward mapping	Veranderingen	
		Impact onderschat	
		Blokkade personeelsverloop/tekort	
	Inzet medewerkers		
Discretie	Ruimte	Ruimte in wetgeving	
		Vast in wetgeving	
Implementatiebereidheid	Invloed/ruimte is fijn/effectief	Invloed vrijheid op bereidheid	
	Inzet medewerkers	Klant centraal staan	
Clearences	Intergemeentelijke samenwerking	Kleine gemeente	
	Samenwerken/afhankelijkheid	verantwoordelijkheid	
		Integraal	
	Indeling gemeentelijke organisatie	Opgavegericht werken	Moeilijkheden met opgavegericht werken
	Netwerk	Problemen ketenpartners	
	Samenwerking met Rijk	Slechte samenwerking met Rijk	
Verticale beleidscoördinatie	activiteiten om samenwerking/kennismaking te stimuleren	Begrip voor elkaar	

	Belang goede relaties/communicatie	Blokkades door onduidelijkheden	
		Blokkades door interne onduidelijkheden	
		Communicatie blokkades	
	Contact tussen lagen	Goede communicatie tussen lagen	Serius nemen klachten
Effectiviteit	Algemene tevredenheid	Tevredenheid met nieuwe wet	
		Uitstellen wetgeving	
	Blokkades	ICT-problemen	
		Blokkades in de praktijk	Lerend stelsel
		Blokkades onderwijsroute	
	Ingewikkeld	Zien hoofdlijnen overzicht	

## Appendix D Lijst met respondenten

<b>Respondent</b>	<b>Omschrijving</b>
1	Medewerker jongerenloket
2	Medewerker team statushouders (werkcoach)
3	Kwaliteitsmedewerker
4	Medewerker team statushouders (werkcoach)
5	Teammanager
6	Teammanager
7	Medewerker Hoeksche Waard
8	Medewerker Goeree-Overflakkee
9	Medewerker team statushouders en Vreemdelingen
10	Ketenregisseur Rotterdam
11	Medewerker Krimpen aan den IJssel
12	Medewerker Lansingerland
13	Medewerker Nissewaard
14	Medewerker inburgering010

## Appendix E Overzicht documentanalyse

---

Christenhusz, R., Geluk, L., Wijbenga-van Nieuwenhuizen, B., Dortmans, C., van Som, E. &

Dannenberg, E. (2021). *Brief 'Zorgen over de Onderwijsroute in de nieuwe Wet inburgering*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van

[https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht\\_bestanden/brief-koolmees-van-engelshoven-zorgen-onderwijsroute-nieuwe-wet-inburgering.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/brief-koolmees-van-engelshoven-zorgen-onderwijsroute-nieuwe-wet-inburgering.pdf)

Divosa. (2020). *Internetconsultatie open voor lagere regelgeving Wet inburgering*.

Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van

<https://www.divosa.nl/nieuws/internetconsultatie-open-voor-lagere-regelgeving-wet-inburgering>

Divosa & Vereniging Nederlandse Gemeente. (2021). *Aandachtspunten VNG en Divosa voor*

*'Wgo Integratie en Maatschappelijke Samenhang'*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022,

van

[https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht\\_bestanden/vng\\_position\\_paper\\_wgo\\_integratie.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/nieuwsbericht_bestanden/vng_position_paper_wgo_integratie.pdf)

Gemeente Goeree-Overflakkee. (2019). *Veranderopgave Inburgering Deel I -*

*Uitgangspunten*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022 van

<https://asdgo.nl/activiteiten/adviezen/downloadnota/102/advies-uitvoering-van-de-nieuwe-wet-inburgering-2021>

Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2020). *Beleidsplan Sociaal Domein – Kracht van*

*Krimpen: Krachtig Verder 2020-2025*. Geraadpleegd van

[https://krimpenaandenijssel.nl/app/uploads/2021/12/Beleidsplan\\_SD\\_2020-2025\\_2.pdf](https://krimpenaandenijssel.nl/app/uploads/2021/12/Beleidsplan_SD_2020-2025_2.pdf)

Gemeente Lansingerland. (2020). *Beleidsplan Wet inburgering (T20.01488)*.

Gemeente Nissewaard. (2021). *De aanpak van Nissewaard op anderstaligen Beleidskader*

*Inburgering Voorne-Putten*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022 van

<https://nissewaard.raadsinformatie.nl/document/9985381/1/Beleidskader%20Inburgering%20Voorne-Putten>

Kernteam Rotterdamse aanpak inburgering (2021) Rotterdamse Aanpak Inburgering:

Voorbereid op je toekomst [intern document]

Koolmees, W. (2020). *Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..)*. [kamerbrief] Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z21267&did=2020D45449](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z21267&did=2020D45449)

Koolmees, W. (2022). *Kamerbrief inwerkingtreding Wet inburgering naar 1 juli 2021*.

Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/23/kamerbrief-inwerkingtreding-wet-inburgering-naar-1-juli-2021>

Nationale Ombudsman. (2022). *Een status met weinig armslag: Onderzoek naar de financiële knelpunten van statushouders rond het sociaal minimum (2022/082)*. Geraadpleegd op

13 oktober 2022 van

[https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/73954\\_Ombudsman\\_rapport%20statushouders\\_TGPDFA.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/73954_Ombudsman_rapport%20statushouders_TGPDFA.pdf)

Roozen, V.J.M. & Aboutaleb, A. (z.d.). Voortgangsbrief voorbereidingen op de nieuwe Wet Inburgering en Rotterdamse Aanpak Inburgering [intern document]

van Ooijen, M., van Alphen, B., Moorman, M. & Wijbenga, B. (2020). *Brief G4 Nieuw inburgeringsstelsel geeft gemeenten te weinig regie*. Geraadpleegd op 13 oktober

2022, van [https://sociaalweb.nl/wp-content/uploads/po\\_assets/684135.pdf](https://sociaalweb.nl/wp-content/uploads/po_assets/684135.pdf)

Vereniging Nederlandse Gemeente. (2020a). *Kennissessies Inburgering in uitvoering*.

Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van <https://vng.nl/nieuws/kennissessies-inburgering-in-uitvoering>

Vereniging Nederlandse Gemeente. (2020b). *Uitstel inburgeringswet: Gemeenten teleurgesteld en bezorgd*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van

<https://vng.nl/nieuws/uitstel-inburgeringswet-gemeenten-teleurgesteld-en-bezorgd>

Vereniging Nederlandse Gemeente. (2021). *Snelle financiële impuls onderwijsroute is noodzakelijk*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van [https://vng.nl/nieuws/snelle-](https://vng.nl/nieuws/snelle-financiele-impuls-onderwijsroute-is-noodzakelijk)

[financiele-impuls-onderwijsroute-is-noodzakelijk](https://vng.nl/nieuws/snelle-financiele-impuls-onderwijsroute-is-noodzakelijk)

Vereniging Nederlandse Gemeente. (2022). *Structurele financiering nodig voor onderwijs inburgeraars*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van

<https://vng.nl/nieuws/structurele-financiering-nodig-voor-onderwijs-inburgeraars>

Vereniging Nederlandse Gemeente. (z.d.). *Complicatie in uitvoering Wi2021*. Geraadpleegd op 13 oktober 2022, van <https://vng.nl/artikelen/complicatie-in-uitvoering-wi2021>



## Appendix F Informed Consent formulier

---

### **Informatieblad voor scriptieonderzoek 'Implementatieproces nieuwe wet inburgering in de regio Rijnmond**

---

Onder begeleiding van Sandra van Thiel onderzoekt Annelotte Mensink wat het effect is van een implemenatiestrategie op de effectiviteit van het implementatieproces in het geval van de nieuwe wet inburgering in de regio Rijnmond. Met behulp van uw deelname kan dit onderzoek worden gerealiseerd. Annelotte Mensink is benieuwd naar *uw mening* over het proces omtrent de invoering van de nieuwe inburgeringswet in de regio Rijnmond. Er zijn geen goede of foute antwoorden.

---

- Waarom dit onderzoek?** Het doel van dit onderzoek is om te toetsen in hoeverre er een relatie bestaat tussen gebruikte implementatiestrategieën en de effectiviteit van het implementatieproces van nieuw beleid. Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verloop** U neemt deel aan een onderzoek waarbij we informatie zullen vergaren door:
- U te interviewen en uw antwoorden te noteren / op te nemen via audio- of video-opname. Er wordt een transcript uitgewerkt van het interview
- Vertrouwelijkheid** Wij doen er alles aan uw privacy zo goed mogelijk te beschermen. Naast de student zal alleen de scriptiebegeleider, tweede lezer en stagebedrijf van de student toegang krijgen tot alle door u verstrekte gegevens.
- Er wordt op geen enkele wijze vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht, waardoor iemand u zal kunnen herkennen.
- In het onderzoek wordt u aangeduid met een verzonden naam (pseudoniem), tenzij u toestemming heeft verleend om uw naam voor citaten te gebruiken.
- Vrijwilligheid** U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Mocht u iets niet in een groep willen vertellen, maar wel privé, dan kunt u Annelotte Mensink achteraf e-mailen of bellen. Uw deelname is vrijwillig en u kunt stoppen wanneer u wilt.
- Als u tijdens het onderzoek besluit om uw medewerking te staken, zullen de gegevens die u reeds hebt verstrekt tot het moment van intrekking van de toestemming in het onderzoek gebruikt worden.
- Wilt u stoppen met dit onderzoek? Neem dan contact op met Annelotte Mensink via [ale.mensink@rotterdam.nl](mailto:ale.mensink@rotterdam.nl) of 06-37333313.
- Dataopslag** In de scriptie zullen anonieme gegevens of pseudoniemen worden gebruikt. De audio-opnamen, formulieren en/of andere documenten die in het kader van deze scriptie worden gemaakt of verzameld, worden beveiligd opgeslagen.
- De onderzoeksgegevens worden bewaard voor een periode van maximaal tien jaar. Uiterlijk na het verstrijken van deze termijn zullen de gegevens worden verwijderd of worden geanonimiseerd zodat ze niet meer te herleiden zijn tot een persoon.
- Indienen van een vraag of klacht** Indien u specifieke vragen heeft over hoe er met uw persoonsgegevens wordt omgegaan, kunt u deze stellen aan Annelotte Mensink via [ale.mensink@rotterdam.nl](mailto:ale.mensink@rotterdam.nl) of 06-37333313. U kunt daarnaast een klacht

indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens indien u vermoedt dat uw gegevens verkeerd zijn verwerkt.

**Door dit toestemmingsformulier te ondertekenen erken ik het volgende:**

- |  | <b>JA</b>                | <b>NEE</b>               |
|--|--------------------------|--------------------------|
| 1 Ik ben voldoende geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb het informatieblad gelezen en heb daarna de mogelijkheid gehad vragen te kunnen stellen. Deze vragen zijn voldoende beantwoord en ik heb voldoende tijd gehad om over mijn deelname te beslissen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 Ik neem vrijwillig deel aan dit onderzoek. Het is mij duidelijk dat ik deelname aan het onderzoek op elk moment, zonder opgaaf van reden, kan beëindigen. Ik hoef een vraag niet te beantwoorden als ik dat niet wil.                                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Voor deelname aan het onderzoek is het bovendien nodig dat u voor verschillende onderdelen specifiek toestemming geeft. Let wel, als je jonger dan achttien jaar bent, dient een van je ouders/verzorgers dit formulier ook te ondertekenen.

- |   |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 3 Ik geef toestemming om de gegevens die tijdens dit onderzoek over mij worden verzameld te verwerken zoals is uitgelegd in het bijgevoegde informatieblad. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 Ik geef toestemming om tijdens het gesprek geluid- en/of video-opnames te maken en mijn antwoorden uit te werken in een transcript.                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5 Ik geef toestemming om mijn antwoorden te gebruiken voor quotes in de scriptie van de student.  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Naam deelnemer:

Naam student:

Handtekening:

Handtekening:

Datum:

Datum: