



Integratiebeleid etnische minderheden

Een synthese van 16 recente evaluatieonderzoeken

Işık Kulu-Glasgow, Frans L. Leeuw, Rob V. Bijl

Inleiding

Een van de belangrijkste conclusies van het bronnenonderzoek dat uitgevoerd is in opdracht van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok, 2003-2004) was dat in de afgelopen drie decennia de effectiviteit van het integratiebeleid weinig onderzocht was. Ook was de kwaliteit van de evaluatiestudies gebrekkig. Daarnaast ontbrak een causaal verband tussen de doelstellingen, instrumenten, indicatoren, en resultaten van het integratiebeleid (de programmatheorie). Naast de vraag of de resultaten van een beleidsprogramma uitsluitend aan dat programma toe te schrijven zijn (effectiviteit), moeten de evaluatieonderzoeken, voor een wetenschappelijke onderbouwing van het uitgevoerde beleid, in staat zijn om de volgende vragen te beantwoorden: wat zijn de beleidsveronderstellingen die ten grondslag liggen aan de beleidsinterventies? Dat wil zeggen, *hoe* (via welke processen en gedragsmechanismen) zou een specifieke beleidsinterventie de gewenste gedragsveranderingen bij de doelgroep tot stand moeten brengen? Hoe werken deze veronderstellingen in werkelijkheid? In welke contexten leiden deze programma's tot de gewenste resultaten? Op deze manier kunnen de beleidsmakers weten waarom een bepaald programma al dan niet zou moeten werken en in welke omstandigheden. In een synthese van recente evaluatieonderzoeken, proberen we een antwoord te geven op de bovengenoemde vragen ten aanzien van het integratiebeleid.

Methode

In de onderhavige synthese beperken we ons tot onderzoek dat uitgevoerd is in opdracht van of gefinancierd door de landelijke overheid in de periode van 1 januari 2003 tot 1 maart 2006. We hebben 16 proces- en effectevaluatieonderzoeken aangetroffen die aan onze criteria voldeden. Deze onderzoeken hebben betrekking op de volgende terreinen: arbeidsparticipatie, onderwijs, toegankelijkheid van de gezondheidszorg, inburgering, naturalisatie, media, en preventie en bestrijding van criminaliteit.

In de synthese van deze onderzoeken hanteren we de Context-Mechanisms-Outcome (CMO) benadering van Pawson en Tilley (1997). Mechanismen verwijzen naar de 'motoren' die verondersteld worden de werkzame elementen te zijn van een beleidsmaatregel of beleidsprogramma. Dat mechanismen verondersteld worden werkzaam te zijn, hoeft niet te betekenen dat zij ook daadwerkelijk werkzaam zijn. In onze analyses groeperen we de in de evaluaties aangetroffen veronderstelde mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen in twee categorieën: *institutionele* en *sociale* mechanismen. De eerste groep betreft mechanismen op organisatorisch, beheersmatig of institutioneel niveau waarbij geen (expliciete) link gelegd wordt met *hoe* gedragsveranderingen op het niveau van individuen uit de doelgroepen (hier allochtonen) tot de beoogde beleidsresultaten moeten leiden

(bijvoorbeeld informatie-uitwisseling tussen de ketenorganisaties). De sociale mechanismen betreffen de beleidsveronderstellingen over waarom en hoe het ingezette beleidsinstrument het gedrag van allochtonen zou moeten veranderen en deze tot de gewenste beleidsresultaten zou moeten leiden (bijvoorbeeld mentoring).

Resultaten

Hieronder presenteren we een kort overzicht van de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan de geëvalueerde beleidsinterventies of beleidsprogramma's, hun feitelijke werking en de resultaten van deze interventies of programma's (voor meer informatie zie Kulu Glasgow e.a. 2007).

Veronderstelde mechanismen: arbeidsparticipatie

Institutionele mechanismen:

- *Bewustwording en verplichtingen bij werkgevers en controle daarop*: als de bewustwording ten aanzien van de achterstandspositie van allochtonen bij werkgevers vergroot wordt, dan zullen zij vaker werknemers uit deze groepen in dienst nemen en hen laten doorstromen naar hogere functies. Terugkoppeling hierop door de overheid en sociale controle door maatschappelijke belangenorganisaties (via verplichte, openbare jaarverslagen) zullen dit effect versterken.

- *Structurele verandering van het personeelsbeleid* leidt tot het vaker aantrekken, behouden en binnen het bedrijf laten doorstromen van werknemers uit etnische minderheidsgroepen. Dit leidt tot een verbeterde positie van deze groepen op de arbeidsmarkt (toename van het aandeel van etnische minderheden in het personeelsbestand, afname van uitstroom en verbeterde doorstroom).
- *Actieve werving* van werkloze jongeren (vooral vrouwen) via huiselijke kring (bijvoorbeeld door 'Tupperware' bijeenkomsten te organiseren), informele groepsbijeenkomsten, en indien nodig via het vestrekken van informatie in eigen taal vergroot de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor degenen die de weg naar de reguliere instanties niet weten te vinden.
- *Procesbewaking en informatie-uitwisseling binnen/tussen organisaties*: ondersteuning, advisering en signalering van knelpunten door een projectorganisatie of een helpdesk leiden ertoe dat het beleidsprogramma goed functioneert. Hierdoor kan het einddoel van het programma beter gehaald worden.
- *Ketenbenadering/samenwerking*: een ketenbenadering van de verantwoordelijke organisaties leidt tot betere afspraken tussen de samenwerkende partners. Dit leidt er vervolgens toe dat de partners in de keten individueel maatwerk leveren waarbij de cliënt het uitgangspunt is. Dit zou uitval uit het reïntegratietraject moeten voorkomen en zou moeten zorgen voor een snellere toeleiding van werkloze jongeren naar werk of school.

Sociale mechanismen:

- *Mentoring/ intensieve persoonlijke begeleiding van werkloze jongeren*
- *Integrale aanpak bij begeleiding*: het wegnemen van andere belemmeringen in de arbeidsparticipatie van werkloze jongeren, naast het vinden van werk, zorgt ervoor dat zij gemotiveerder zullen raken en sneller (terug-) instromen op de arbeidsmarkt. Daarbij kan gedacht worden aan schuldhulpverlening, taalondersteuning, scholing, hulp bij het zoeken van huisvesting en bemiddeling en begeleiding tijdens het werk.
- *Inhoudelijke afstemming tussen werk en scholing*
- *Inhalen van taalachterstand*

Veronderstelde mechanismen: onderwijs

Institutionele mechanismen:

- *Het bieden van onderwijskansen*: islamitische scholen worden vooral bezocht door kinderen met een achterstand op het gebied van taal, cognitieve ontwikkeling en verwerving van sociale competenties. Extra financiële middelen stimuleren deze scholen om maatregelen te treffen zodat de leerlingen deze achterstand in lopen. De onderwijskansen die de islamitische scholen aan hun leerlingen bieden, vooral in termen van voorbereiding op vervolgonderwijs,

bepalen de kansen van leerlingen op een succesvolle schoolloopbaan. Kinderen die een succesvolle schoolloopbaan hebben, hebben betere kansen op toegang tot de arbeidsmarkt.

Sociale mechanismen:

- *Mentoring/intensieve begeleiding van (risico) leerlingen*, bijvoorbeeld door sociaal-psychologische ondersteuning bij het zelf maken van de keuzes en het versterken van de motivatie, studiebegeleiding en begeleiding met betrekking tot oriëntatie op vervolgstudie, voortdurend toezicht en het corrigeren van gedrag.
- *Gestructureerde dagindeling*: vaste tijden voor huiswerk, eten en slapen leiden ertoe dat leerlingen zich beter kunnen concentreren. Hierdoor worden de prestaties van leerlingen beter. Dit leidt tot minder schooluitval en soms tot het halen van hogere opleidingsniveau's.
- *Ondersteuning van/ samenwerking met ouders*
- *Intensief gebruik van de Nederlandse taal*
- *Overdracht van kennis over maatschappelijke instituten en (lokale) voorzieningen*: scholen dragen kennis over aan hun leerlingen over de werking van maatschappelijke instituten/ (lokale) voorzieningen (bijvoorbeeld bibliotheken). Bijvoorbeeld door excursies stimuleren ze hun leerlingen in contact te komen met deze instanties. Dit levert een bijdrage aan de sociale integratie van allochtone leerlingen.
- *Overdracht van basale Nederlandse normen en waarden*
- *Sociale contacten met de omgeving*

Veronderstelde mechanismen: toegankelijkheid van de gezondheidszorg

Institutionele mechanismen:

- *Bestaande organisatie van het eerstelijnszorgsysteem*: De manier waarop het aanbod van specifieke eerstelijnsvoorzieningen (bijvoorbeeld thuiszorg voor terminale patiënten of Arbozorg) is georganiseerd, waarborgt de toegang tot deze voorzieningen voor zowel allochtone als autochtone patiënten.
- *Samenwerking tussen professionals*

Sociale mechanismen:

- Communicatie (tussen de patiënt en zorgverlener; communicatie tussen andere betrokkenen)

Veronderstelde mechanismen: media

Institutionele mechanismen:

- Samenwerking tussen de partners
- Aantrekken allochtone medewerkers

Sociale mechanismen:

- Overdracht van kennis over culturele verschillen en opinievorming
- Toegang tot informatie over de (directe) omgeving

- Bevorderen van het gebruik van de Nederlandse taal

Veronderstelde mechanismen: inburgering en naturalisatie

Sociale mechanismen:

- Overdracht van kennis van de Nederlandse samenleving
- Kennis van de Nederlandse taal
- Overdracht van basale Nederlandse normen en waarden

Veronderstelde mechanismen: preventie en bestrijding van criminaliteit

Sociale mechanismen:

- *Mentoring/ intensieve persoonlijke begeleiding* (bijvoorbeeld door het aanbieden van werk en/of alternatieven voor vrije tijdsbesteding, het stimuleren om (terug) naar school te gaan, bemiddeling gericht op herstel van contacten binnen het gezin en bij het oplossen van eventuele problemen met betrekking tot verslaving, huisvesting of schulden).
- *Opvoedingsondersteuning aan de ouders/ bemiddeling*

Contexten

In de evaluatieonderzoeken wordt weinig aandacht besteed aan de context waarin een maatregel is ingezet of waarin verondersteld wordt dat die maatregel tot de gewenste resultaten leidt. Vaak wordt volstaan met een beschrijving van de uitvoerende instanties en doelgroepen. Deze zijn zeer divers: de maatregelen dienen te worden geïmplementeerd door (grote) bedrijven, (islamitische) scholen, (school) internaten, gemeenten, thuiszorginstellingen, Arbo-diensten, regionale onderwijs centra, politie enz. Ook zijn de doelgroepen divers: voortijdige schoolverlaters, werkloze jongeren, (risico) leerlingen op middelbare school, criminele jongeren, inburgeraars, nieuw- en oudkomers, geestelijke bedienaren, (potentieel) zieke werknemers, vier grote allochtone groepen, of "allochtonen" in het algemeen.

Feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen

In de evaluatieonderzoeken die we geanalyseerd hebben, wordt niet altijd nagegaan of de veronderstelde mechanismen ook in de werkelijkheid zo werken. Indien er sprake is van het 'falen' van de beleidsmaatregelen wordt dat vaak verklaard vanuit knelpunten in de uitvoering, karakteristieken van de doelgroepen en omgevingsfactoren. Genoemd worden budgetteringsproblemen (bijvoorbeeld een intensieve persoonlijke aanpak is kostbaar), gebrek aan deskundigheid van het personeel of betrokken partijen, een gebrekkige samenwerking tussen de partners, bepaalde beperkingen bij de doelgroepen (bijvoorbeeld, gebrek aan taalvaardigheid) evenals gebrek aan motivatie bij en

sociaalpsychische problemen van jongeren. Andere knelpunten zijn de onbekendheid van de doelgroep met de regels of met een specifieke voorziening waarvan verondersteld wordt dat deze eigenlijk voor iedereen toegankelijk is. Zo blijken bijvoorbeeld uit de evaluatie van de toegankelijkheid van Arbozorg, wantrouwen, negatieve beeldvorming en het gevoel van negatieve bejegening een goede communicatie tussen de bedrijfsarts en de zieke werknemer, en daardoor het gebruik van zorg, te belemmeren.

Een enkele keer wordt in de evaluaties gekeken of de aan de interventies ten grondslag liggende assumpties daadwerkelijk zo werken (bijvoorbeeld de Graaff et al. 2005; Crul en Kraal 2004). De auteurs verklaren respectievelijk waarom thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten niet goed toegankelijk is en waarom mentoring een effectief instrument is om bijvoorbeeld leerprestaties van (onder andere 'risico') leerlingen te verbeteren.

Resultaten van de beleidsinterventies/ programma's

Om vast te kunnen stellen of een beleidsinstrument al dan niet effectief is, is het nodig dat de uitkomsten van de beleidsinterventie daadwerkelijk aan dat beleidsinstrument toegeschreven kunnen worden. Dit vereist een voor-en nameting, een experimentele- en een controlegroep én inzicht in de onderliggende programmatheorie. Dit is sporadisch het geval in de evaluatieonderzoeken die we geanalyseerd hebben. Daardoor kunnen we in strikte zin niet van de effectiviteit van deze programma's spreken, maar alleen van de resultaten. De belangrijkste resultaten van de programma's in deze 16 evaluatieonderzoeken zijn:

- de beleidsinterventies op het terrein van arbeidsmarktparticipatie leidden niet altijd tot de beoogde resultaten of de doelen zijn slechts deels gehaald;
- soms zijn er nog steeds kinderziektes in de uitvoering die eigenlijk alleen tot de voorbereidingsfase zouden moeten behoren
- mentoring blijkt een instrument te zijn waarmee concrete vooruitgang in de leerprestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen bereikt kan worden;
- specifieke eerstelijnsgezondheidszorgvoorzieningen zijn niet altijd goed toegankelijk voor allochtone doelgroepen; hier spelen vooral culturele verschillen en onbekendheid van de professionals met deze verschillen een rol;
- in de periode na de invoering van de naturalisatietoets en de evaluatie van de naturalisatietoets in 2004, is het aantal aanvragen voor naturalisatie met ruim 75% gedaald;
- zowel cursisten als docenten waren positief over het oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren;
- jongeren die aan een zwaardere politie interventie blootgesteld zijn plegen minder

- ernstige delicten maar stoppen niet met crimineel gedrag;
- er is een draagvlak voor multiculturele lokale televisie bij de vier grote allochtone groepen.

Conclusies

Een belangrijk deel van de beleidsinterventies die in de bestudeerde onderzoeken beschreven zijn is niet gericht op de verandering van het gedrag van allochtonen, maar op *de professionals en werkgevers die met deze doelgroepen (zouden moeten) werken, het verbeteren van samenwerking, en het verbeteren van de uitvoering van het proces.*

Met andere woorden, staan de professionals uit organisaties, instellingen en bedrijven, werkgevers, zorgverleners en hun activiteiten centraal. Iets dergelijks troffen we aan in een analyse van tientallen studies op het gebied van de rechtshandhaving (zie fact sheet, nr. 2006-24). *Het lijkt erop dat het integratiebeleid (impliciet) veronderstelt dat deze maatregelen op de een of andere manier óók een uitwerking op de doelgroepen en hun gedrag zullen hebben en de gewenste gedragsveranderingen, langs die weg, tot stand zullen brengen. Mechanismen die hiervoor zouden moeten zorgen blijven onderbelicht.*

Literatuur

Crul M. en K. Kraal

Evaluatie Landelijk Programma Mentoring
IMES, Universiteit van Amsterdam, 2004

Graaff F.M. de, T.J. van Hasselt, A.L. Francke

Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten: ervaringen en opvattingen van naasten en professionals. NIVEL, Utrecht, 2005.

Kulu Glasgow I, F.L.Leeuw, E.Uiters, R.V.Bijl

Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht: een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringonderzoek 2003-2006. Cahier 2007-3, WODC, Den Haag, 2007.

Pawson R. en N. Tilley

Realistic Evaluation, Sage Publications, London, 1997

Deze reeks omvat korte verslagen van onderzoek dat door of in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Alle rapporten van het WODC zijn gratis te downloaden van www.wodc.nl.