

# Samenvatting

## Achtergrond

Sinds het begin van de jaren negentig is in toenemende mate aandacht besteed aan het verzamelen van wetenschappelijke en statistische informatie over de positie van allochtonen in de samenleving. Ondanks deze studies is er nog relatief weinig bekend over welke initiatieven en maatregelen van de overheid daadwerkelijk bijdragen aan de participatie en integratie van allochtonen. Eind jaren 90 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het integratiebeleid van de rijksoverheid te weinig onderbouwd was; bij veel maatregelen was het beoogde doel niet alleen onduidelijk en ontoetsbaar geformuleerd, maar had de rijksoverheid (d.w.z. de 'vak' ministeries) de werking van de maatregelen slechts deels daadwerkelijk laten evalueren, of was niet verder gekomen dan het aankondigen van zo'n evaluatie (TK 1998-1999, 26426, nr. 2). Ook de onderzoekers die in opdracht van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid ('Commissie Blok') aan de slag gingen kwamen een aantal jaren later tot de conclusie dat de effectiviteit van het integratiebeleid nauwelijks onderzocht was en dat de kwaliteit van de bestaande studies gebrekkig was. Daarnaast bleek dat een causale verbinding tussen de doelstellingen, instrumenten, indicatoren en resultaten van het toenmalige integratiebeleid ontbrak. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok onderstreepte het toenmalige kabinet het belang van de duidelijkheid en meetbaarheid van de doelen van het beleid, om de effectiviteit van het integratiebeleid zichtbaar te maken.

Een researchsynthese is een methode die gericht is op het vinden, evalueren, samenvatten en synthetiseren van de 'evidence' over effecten van beleid, zoals die blijkt uit onderzoek. De onderhavige researchsynthese is uitgevoerd om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de recent uitgevoerde evaluatieonderzoeken en monitoren, om vast te stellen welke veronderstellingen aan de beleidsmaatregelen op het terrein van integratiebeleid ten grondslag liggen en om vast te stellen of deze maatregelen wél dan niet werken.

## Onderzoeksvragen en methode

In het onderhavige rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- 1 Welke evaluatieonderzoeken en monitoren zijn *in opdracht van of met financiering door de rijksoverheid* in de laatste jaren uitgevoerd op het gebied van de integratie van allochtonen?
- 2 Wat is de (methodologische) kwaliteit van de geselecteerde evaluatieonderzoeken/monitoren?
- 3 Wat zeggen deze evaluatieonderzoeken over de veronderstelde mechanismen die aan het integratiebeleid op het onderzochte terrein ten grondslag liggen?
- 4 Wat voor kennis leveren de evaluatieonderzoeken op ten aanzien van de vraag wat de resultaten/effecten van het geëvalueerde beleid zijn?

- 4a. werken de mechanismen achter de interventies/programma's zoals verondersteld of zijn er andere, onverwachte of onvoorziene mechanismen aan het werk?
- 4b. blijkt uit deze evaluatieonderzoeken of en zo ja onder welke omstandigheden de interventies/de programma's effectief zijn?

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden, hebben we de evaluatie- en monitoringonderzoeken geïnventariseerd die verschenen zijn in de periode tussen 1 januari 2003 en 1 maart 2006 en uitgevoerd zijn in opdracht van of gefinancierd door de rijksoverheid.

De tweede onderzoeksvraag (naar de kwaliteit van recente evaluatieonderzoeken en monitoren) wordt beantwoord op basis van de kwaliteit van verslaglegging en aan de hand van (internationale) methodologische criteria. Deze laatste hebben vooral betrekking op validiteit en betrouwbaarheid.

De derde onderzoeksvraag betreft het opsporen van assumpties van beleidsmakers die een bepaalde beleidsmaatregel bedacht, respectievelijk geïntroduceerd hebben om bepaalde doelen te bereiken. Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is eerst nagegaan of de volgende vragen zijn beantwoord: wat zijn de doelen van de maatregel, wat zijn de middelen om dat doel te bereiken, en wat zijn de verwachte uitkomsten (beoogde effecten)? Ook is gekeken of de veronderstelde *context*, dat wil zeggen omstandigheden waarbinnen een beleidsinterventie zou werken duidelijk in kaart gebracht zijn. Vervolgens is nagegaan *hoe*, dat wil zeggen via welke *mechanismen* de beleidsmaatregel of het beleidsprogramma *verondersteld wordt te gaan werken*.

## Resultaten

Na een inventarisatie van het relevante onderzoek, hebben we 16 evaluatieonderzoeken en 20 monitoren aangetroffen. Deze onderzoeken hebben betrekking op de volgende terreinen: arbeidsparticipatie, onderwijs, gebruik/toegankelijkheid van gezondheidsvoorzieningen, media, inburgering, naturalisatie en tenslotte criminaliteit. Tijdens de bespreking van de resultaten zijn de onderzoeken verdeeld naar de volgende terreinen: sociaal-economische integratie, sociaal-culturele integratie, inburgering en naturalisatie, bestrijding van criminaliteit.

Een analyse van deze onderzoeken leverde de volgende resultaten op:

### *Kwaliteit van evaluatieonderzoeken*

- de kwaliteit van de verslaglegging is in het algemeen hoog. Het onderzoeksdoel, de probleem- en vraagstelling worden duidelijk beschreven. Ook geven de auteurs een duidelijke/heldere beschrijving van het onderzoeksdesign. Daarnaast worden in de meeste gevallen de onderzoeksperiode, de steekproefgrootte en de afhankelijke en onafhankelijke variabelen beschreven;
- in bijna alle gevallen zijn de onderzoeksvragen en -methoden consistent met de doel- en vraagstelling;
- vaak wordt er gebruik gemaakt van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden;

- alle evaluaties zijn ex-post evaluaties;
- er wordt vaak gebruik gemaakt van verschillende bronnen (en soms van verschillende methoden) om *dezelfde* onderzoeksvraag te beantwoorden. Dit komt ten goede aan de interne betrouwbaarheid van de bestudeerde onderzoeken;
- de interne betrouwbaarheid van evaluaties gebaseerd op kwalitatieve methoden (vooral interviews), zoals afgeleid uit de rapportage van de auteurs, laat te wensen over in vergelijking met de kwantitatieve studies. Zo is er in bijna alle onderzoeksrapporten geen informatie te vinden over aspecten zoals de intercodeurbetrouwbaarheid, wijze van analyse van de resultaten, standaardisering van de interviewsituatie en dergelijke. Ook zijn de respondenten niet geselecteerd met het oog op inhoudelijke variatie in de resultaten (inhoudelijke representativiteit); wél wordt – in ieder geval – een belangrijk deel van alle betrokken partijen geïnterviewd;
- niet alle onderzoeksresultaten zijn generaliseerbaar. Onderzoekers staan wél vaak stil bij de representativiteit van hun resultaten en soms plaatsen ze daar zelf vraagtekens bij; in enkele gevallen is hierover geen informatie te vinden in het onderzoeksrapport;
- er wordt weinig gebruik gemaakt van gevalideerde, gestandaardiseerde meetinstrumenten (begripsvaliditeit);
- op één onderzoek na, is het *niet mogelijk* om de resultaten toe te schrijven aan de geëvalueerde beleidsmaatregelen/programma's. Met andere woorden: op basis van deze onderzoeken is het niet mogelijk om *de vraag te beantwoorden of de geëvalueerde beleidsmaatregel/het programma wel dan niet effectief is/was*;
- afgezien van enkele uitzonderingen, besteden de onderzoeken aandacht aan de implementatie van de beleidsinterventies (het criterium 'programma-integriteit'). In enkele gevallen kwam de evaluatie te vroeg, omdat de interventie ten tijde van het onderzoek nog niet volledig geïmplementeerd was;
- slechts een klein deel van de evaluaties besteedt aandacht aan de 'theorie' die ten grondslag ligt aan de geëvalueerde interventies/programma's. In gevallen waarbij dit wél gebeurt, volstaan de auteurs vaak met het beschrijven van de uitgangspunten van het beleid. Veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan de interventies/programma's en de koppeling naar de feitelijke situatie worden vaak of niet of beperkt uitgewerkt.

#### *Kwaliteit van monitoren*

- de kwaliteit van de verslaglegging in de rapportages is wat betreft de opzet van de monitor hoog, maar vaak ontbreekt een expliciete beschrijving van doel-, probleem- of vraagstelling;
- gegevens komen uit verschillende bronnen, vaak worden (landelijke) registraties gebruikt, of wordt gebruik gemaakt van primaire of secundaire surveygegevens;
- de laatste jaren wordt steeds vaker gerapporteerd over kleinere herkomstgroepen naast de 'traditionele' groepen;
- het grootste deel van de monitoren is gericht op het bijhouden van de ontwikkelingen in de positie van allochtonen op verschillende maatschappelijke terreinen. Dat is ook een belangrijke (verantwoordings)achtergrond van monitoren. Een beperkt aantal monitoren analyseert – in de diepte- de link tussen de trends/ ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van allochtonen en het gevoerde beleid.

### *Veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan beleidsinterventies/-programma's*

Een analyse van de evaluatieonderzoeken laat zien dat de volgende institutionele mechanismen ten grondslag liggen aan de beleidsinterventies/programma's op de verschillende terreinen van het integratiebeleid:

- bewustwording door en verplichtingen van werkgevers,
- structurele veranderingen in het personeelsbeleid van bedrijven,
- actieve werving van allochtone werknemers,
- procesbewaking en informatie-uitwisseling,
- samenwerking tussen organisaties c.q. ketenbenadering,
- samenwerking tussen professionals/werkgevers/zorgverleners.

Ook wordt verondersteld dat allochtone patiënten eerstelijnszorgvoorzieningen zoals Arbozorg en thuiszorg voor terminale patiënten (moeten) weten te vinden en ervan gebruik maken indien ze daar behoefte aan hebben. De veronderstelling is dat de manier waarop het aanbod van deze voorzieningen is georganiseerd de toegang waarborgt.

Daarnaast gaan verschillende interventies/programma's ervan uit dat de volgende sociale mechanismen de maatschappelijke integratie van allochtonen zouden moeten bevorderen:

- mentoring/een intensieve begeleiding,
- het inhalen van taalachterstand resp. een intensief gebruik van de Nederlandse taal,
- een inhoudelijke afstemming tussen werk en scholing,
- een integrale aanpak waarbij verschillende belemmeringen voor participatie tegelijk aangepakt worden,
- overdracht van kennis/ toegang tot informatie over de Nederlandse samenleving, over culturele verschillen en over basale Nederlandse normen en waarden,
- sociale contacten met de omgeving,
- ondersteuning van en samenwerking met ouders.

### *Feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen*

We hebben geconstateerd dat een analyse van de feitelijke werking van de bovengenoemde mechanismen in de bestudeerde onderzoeken slechts sporadisch plaats vindt. Als er sprake is van het 'falen' van interventies, wordt dat vaak verklaard vanuit 'knelpunten' in beleidsprocessen, karakteristieken van de doelgroepen en omgevingsfactoren. De resultaten die wél bereikt worden, worden ook toegeschreven aan zulke factoren. Knelpunten betreffen budgetteringsproblemen, 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 Arbozorg wantrouwen, negatieve beeldvorming en het gevoel van negatieve bejegening een goede communicatie tussen de bedrijfsarts en de zieke werknemer te belemmeren en daardoor het gebruik van zorg.

### *Resultaten van interventies/programma's*

Bijna alle bestudeerde evaluatieonderzoeken zijn door een niet adequaat design niet in staat om vast te stellen of de uitkomsten van de beleidsinterventie *daadwerkelijk* aan die interventie toegeschreven kunnen worden. Uitspraken over effectiviteit vinden vooral plaats op basis van meningen van de geïnterviewden. Daarom praten we hier over de 'resultaten' van de programma's:

- de Wet Samen bracht een registratieplicht met zich mee maar leidde niet tot concrete resultaten in termen van een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden; slechts 9% van de geïnterviewden vond dat de Wet 'effectief' was;
- van de afspraken die in het kader van het Raamconvenant Grote Ondernemingen gemaakt werden, resp. moesten worden, was ten tijde van de evaluatie slechts een klein deel volledig gerealiseerd (28%); andere doelen zijn slechts gedeeltelijk behaald;
- in het kader van het programma Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen bleek dat projecten succesvoller waren in het behalen van hun instroomdoelstellingen (betrekken van werkloze allochtone jongeren bij de projecten) dan van hun uitstroomdoelstellingen (begeleiding naar school en werk);
- ten tijde van de evaluatie maakte slechts 6% tot 13% van de asielzoekers gebruik van de regeling waarbij sectoren waarin asielzoekers betaald kunnen werken, verruimd zijn (Wet Arbeid Vreemdelingen);
- soms zijn er, ten tijde van het evaluatieonderzoek, nog kinderziektes in de uitvoering van programma's die eigenlijk alleen tot de voorbereidingsfase zouden moeten behoren (Duale Projecten);
- mentoring blijkt, volgens de auteurs, een instrument te zijn waarmee concrete vooruitgang in de leerprestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen bereikt kan worden (Landelijk Ondersteuningsprogramma Mentoring);
- specifieke voorzieningen voor eerstelijnsgezondheidszorg zijn niet altijd goed toegankelijk voor allochtone doelgroepen (thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten; Arbozorg voor allochtone werknemers);
- na de invoering van de naturalisatietoets is het aantal aanvragen voor naturalisatie met ruim 75% gedaald (in de periode tussen de invoering van de toets en de uitvoering van de evaluatie in 2004);
- 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;
- volgens de resultaten van het enige onderzoek waarbij over 'effectiviteit' gesproken kan worden, leidt de behandeling door de instellingen van de geestelijke gezondheidszorg tot een afname van somatische klachten, symptomen van angst en posttraumatisch stress syndroom bij asielzoekers en vluchtelingen.

## Slot opmerkingen

Het valt op dat een belangrijk deel van de beleidsinterventies die in de door ons geanalyseerde onderzoeken beschreven zijn, niet direct gericht is op gedragsverandering van de einddoelgroepen, namelijk allochtonen. In deze gevallen zijn de interventies gericht op:

- professionals, werkgevers en zorgverleners die met deze groepen (zouden moeten) werken,
- het verbeteren van de samenwerking tussen de betrokken instanties, en
- het verbeteren van de uitvoering van de programma's.

*Het lijkt erop dat het overheidsbeleid (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.*

Wij bevelen aan dat bedenkers, makers en uitvoerders van integratiebeleid hun veronderstellingen over hoe gedrag bij (allochtone) doelgroepen te beïnvloeden is uitschrijven en zoveel mogelijk voorafgaand aan de invoering van beleid 'tegen het licht houden', dat wil zeggen confronteren met bestaande (sociaal-wetenschappelijke) kennis. Ook is het wenselijk dat de rijksoverheid meer aandacht gaat besteden aan de kwaliteit van de opzet van de evaluaties bij het verlenen van opdrachten. Wat betreft de monitoren achten we stroomlijning van dit type onderzoek wenselijk.