

**Cahier 2007-3**

# **Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht**

**Een synthese van resultaten uit evaluatie- en  
monitoringonderzoek 2003-2006**

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

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14  
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: [wodc@minjus.nl](mailto:wodc@minjus.nl)

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

# Voorwoord

Integratie, participatie en ‘meedoen’ in de samenleving staan hoog op de agenda van de rijksoverheid. In het coalitieakkoord van februari 2007 wordt veel belang gehecht aan het realiseren van participatie en integratie. Het voorliggende rapport beschrijft de opzet en aard van 16 evaluatieonderzoeken die zijn verschenen tussen januari 2003 en maart 2006 en uitgevoerd werden in opdracht van of gefinancierd door de rijksoverheid. Ook wordt een overzicht gegeven van de karakteristieken van 20 monitoren die in deze periode zijn verschenen. Centraal staat de vraag welke de interventies zijn en vooral wat de daaraan ten grondslag liggende (gedrags- en institutionele) mechanismen zijn, waarvan wordt verondersteld dat zij participatie en integratie van allochtonen bevorderen. De evaluatieonderzoeken zijn ook gezien vanuit de vraag wat de werking, respectievelijk de effecten van de ingezette interventies en programma’s in de samenleving zijn.

In 1999 riep de Algemene Rekenkamer de rijksoverheid op om beoogde maatschappelijke effecten van de beleidsmaatregelen op het terrein van integratie zichtbaar maken. Dit door toetsbare doelstellingen te formuleren en de maatregelen daadwerkelijk (vaker) te laten evalueren. In lijn daarmee constateerde enkele jaren later de Commissie Blok dat het niet aantoonbaar was óf en in hoeverre het algemene integratiebeleid aan de vooruitgang in de maatschappelijke positie van allochtonen bijgedragen had. De voorliggende synthese maakt enerzijds duidelijk dat er meer geëvalueerd en gemonitord wordt, maar ook dat de kennis over (maatschappelijke) effecten van het integratiebeleid nog beperkt is.

Langs deze weg wil ik mijn dank uitspreken voor de bijdrage die onderzoekers van diverse universiteiten en onderzoeksinstellingen hebben geleverd aan het opsporen van relevant evaluatieonderzoek. Ook gaat mijn dank uit naar de leescommissie. Tenslotte wil ik graag drs. K. Munk en mr. E.M.Th. Beenakkers bedanken die in de verschillende fasen van het onderzoek belangrijke bijdragen hebben geleverd.

Prof. dr. Frans L. Leeuw  
Directeur WODC



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Achtergrond van en aanleiding voor het onderzoek	7
1.2 Doel- en vraagstelling	9
1.3 Opbouw van het rapport	10
<b>2 Methode</b>	<b>11</b>
2.1 Zoekstrategie	11
2.2 Beoordeling van de onderzoekskwaliteit	12
2.2.1 Kwaliteit van verslaglegging (evaluatieonderzoek en monitoren)	13
2.2.2 Methodologische kwaliteit	13
2.3 Methodische aspecten van de inhoudelijke synthese	18
<b>3 Methodologische kwaliteit van recent evaluatieonderzoek</b>	<b>21</b>
3.1 Overzicht van recent evaluatieonderzoek	21
3.2 Verslaglegging en methodologische kwaliteit	23
3.2.1 Evaluatieonderzoeken op het terrein van sociaal-economische integratie	23
3.2.3 Evaluatieonderzoeken op het terrein van inburgering en naturalisatie	37
3.2.4 Evaluatieonderzoeken op het terrein van de preventie en bestrijding van criminaliteit	39
<b>4 Contexten, veronderstelde mechanismen en uitkomsten van het integratiebeleid zoals ontleend aan recente evaluatieonderzoeken</b>	<b>43</b>
4.1 Beleid gericht op sociaal-economische integratie van allochtonen	43
4.1.1 Veronderstelde mechanismen en contexten	47
4.1.2 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's	50
4.2 Beleid gericht op sociaal-culturele integratie van allochtonen	54
4.2.1 Veronderstelde mechanismen en contexten: toegankelijkheid en gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen	54
4.2.2 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's	59
4.2.4 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's	66
4.2.5 Veronderstelde mechanismen en contexten: media	68
4.2.6 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's	71
4.3 Beleid gericht op inburgering en naturalisatie	72
4.3.1 Veronderstelde mechanismen en contexten	72
4.3.2 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's	74
4.4 Beleid gericht op de preventie en bestrijding van criminaliteit	76
4.4.1 Veronderstelde mechanismen en contexten	76

4.4.2	Feitelijke werking van en resultaten van de beleidsmaatregelen/ -programma's	77
<b>5</b>	<b>Monitoringonderzoek</b>	<b>81</b>
5.1	Algemene beschrijving van monitoren op het terrein van integratie	81
5.2	Kwaliteit van verslaglegging en methodologische kwaliteit	82
5.2.1	Kwaliteit van verslaglegging	82
5.2.2	Aard en representativiteit van gegevens	82
5.3	Beleidsrelevantie van de monitoren	83
<b>6</b>	<b>Conclusies en discussie</b>	<b>91</b>
6.1	Kanttekeningen bij dit onderzoek	91
6.2	Kwaliteit van verslaglegging en methodologische kwaliteit van recente evaluatieonderzoeken en monitoren	91
6.3	Veronderstelde mechanismen en contexten	93
6.4	Feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen	95
6.5	Resultaten van de interventies/programma's	96
6.6	Discussie	97
	<b>Summary</b>	<b>99</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>105</b>
	<b>Bijlagen</b>	
1	Analyseschema – evaluatieonderzoek	113
2	Analyseschema – monitoren	117
3	Evaluaties in uitvoering van recentere maatregelen	119

# 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.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van en aanleiding voor het onderzoek

De oorzaken van de achterstandspositie van bepaalde (allochtone) groepen in de Nederlandse samenleving en de voorwaarden voor een succesvolle participatie en integratie zijn een gedurig onderwerp in het politieke (en maatschappelijke) debat in Nederland. In de Jaarnota Integratiebeleid 2006 wordt integratie gedefinieerd als 'meedoen' in de Nederlandse samenleving. Dit vraagt de inzet van zowel allochtone als autochtone burgers omdat integratie een tweezijdig proces is (TK 2006-2007, 30 810, nrs. 1-2). Ook in het coalitieakkoord van februari 2007 wordt veel belang gehecht aan het realiseren van participatie en integratie.

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<sup>1</sup>. Er is echter nog relatief weinig bekend welke initiatieven en maatregelen van de overheid daadwerkelijk bijdragen aan integratie en verbetering van de maatschappelijke positie van allochtonen. Eind jaren '90 stelde de Algemene Rekenkamer al 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 gedeeltelijk laten evalueren, of was men niet verder gekomen dan het aankondigen van zo'n evaluatie (TK 1998-1999, 26426, nr. 2). De Algemene Rekenkamer onderstreepte het belang van monitoren en systematische evaluaties om tot doelmatig beleid te komen<sup>2</sup>.

Naar aanleiding van de motie Marijnissen (TK, 2002-2003, 28600, nr. 24) besloot de Tweede Kamer een parlementair onderzoek te laten uitvoeren naar de effectiviteit en samenhang van het gevoerde integratiebeleid in de afgelopen dertig jaar (1970-2003). De Kamer stelde daartoe een Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid in onder voorzitterschap van het kamerlid Blok, hier verder aan te duiden als 'Commissie Blok'. In opdracht van deze Commissie voerde het Verwey-Jonker Instituut een bronnenonderzoek uit naar het succes, respectievelijk de effectiviteit van het gevoerde overheidsbeleid in de onderzoeksperiode (Rijkschroeff e.a., 2003). Het bronnenonderzoek bestreek verschillende terreinen van integratie zoals werk en inkomen, onderwijs, wonen en recreatie. Uit het onderzoek bleek dat de effectiviteit van het integratiebeleid in de onderzoeksperiode nauwelijks onderzocht was en dat de kwaliteit van de bestaande studies gebrekkig was. Ook gingen de beschikbare studies niet in op de vraag of de waargenomen resultaten met betrekking tot de maatschappelijke

---

<sup>1</sup> Sinds 1993 ontving de Tweede Kamer de jaarlijkse rapportages van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) over de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving en het in verband daarmee gevoerde overheidsbeleid. Vanaf 1995 is daar de publicatie 'Allochtonen in Nederland' van het CBS aan toegevoegd.

<sup>2</sup> Onder 'evaluaties' verstond de Algemene Rekenkamer de volgende onderzoeken: 1) ex-post evaluatieonderzoeken naar de wijze van uitvoering, de beleidsprestaties en/of gerealiseerde (neven-) effecten van beleid, 2) monitoren: indicatoren en kerngetallen waarmee periodiek inzicht wordt verkregen in resultaten van overheidsactiviteiten en in de mate waarin doelen gehaald worden, 3) organisatiedoorlichtingen (TK 1998-1999, 26426, nr 2, p.23).

positie van allochtonen direct of indirect het gevolg van beleid waren (Rijkschroeff e.a., 2003). Daarnaast bleek dat een causale verbinding tussen de doelstellingen, instrumenten, indicatoren en de resultaten van het toenmalige integratiebeleid ontbrak. In haar eindrapport “Bruggen bouwen” dat op 19 januari 2004 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, concludeerde de Commissie dat er in de onderzoeksperiode geen duidelijk integratiebeleid was geweest en ook dat de bestaande doelen van het integratiebeleid onvoldoende gerealiseerd waren. Ook concludeerde de Commissie dat een oorzakelijk verband tussen de recente positieverbetering van allochtonen (wat betreft werken, wonen, onderwijs en emancipatie) en het algemene integratiebeleid moeilijk aantoonbaar was. De rechtspositie van allochtonen vormde hierop een uitzondering (TK, 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9).

In de periode tussen het instellen van de Commissie Blok en de eindverslaglegging medio 2004 werd het Kabinet Balkenende II geïnstalleerd. Dit kabinet zorgde voor een beleidsomslag en het beleid ‘Integratie Nieuwe Stijl’ werd in gang gezet (TK 2002-2003, 28612, nr 2; TK 2003-2004, 29 203, nr 1). In haar reactie op het rapport van de Commissie benadrukte het kabinet Balkenende II dat een goede wetenschappelijke onderbouwing van het integratiebeleid en het monitoren van de uitkomsten van het beleid van groot belang zijn (TK, 2003-2004, 28689, nr. 17). Daarnaast werd het belang van de duidelijkheid en meetbaarheid van de doelen van het beleid onderstreept om de effectiviteit van het integratiebeleid zichtbaar te maken. In deze kabinetsreactie oordeelde het kabinet Balkenende II dat twee belangrijke thema’s van integratie niet aan bod waren gekomen in het onderzoek van de Commissie Blok, namelijk sociaal-culturele aspecten van integratie, zoals de interetnische contacten en de oververtegenwoordiging van jongeren uit sommige etnische minderheidsgroeperingen in de criminaliteitscijfers.

Tegen deze achtergrond kondigde het kabinet de ‘Integratiekaart’ aan die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie aan het ontwikkelen was in samenwerking met het CBS. Het kabinet Balkenende II achtte de Integratiekaart een geschikt instrument om daadwerkelijk sturing te geven aan het integratiebeleid (TK, 2003-2004, 28689, nr. 17). De Integratiekaart, die toen nog uit een beperkte set criteria bestond voor het monitoren van economische, sociale en culturele integratie van allochtonen is inmiddels voor de derde keer gepubliceerd en levert een beschrijving van de maatschappelijke positie van allochtonen op (van Rijn e.a., 2004; Bijl e.a., 2005; WODC en CBS, 2006). Echter, een dergelijke Kaart *alleen* is niet genoeg om vast te kunnen stellen of een bepaalde beleidsmaatregel heeft gewerkt of niet. Daar is evaluatieonderzoek voor nodig. Het synthetiseren van bevindingen uit dergelijke onderzoeken is behulpzaam bij het overdragen van deze kennis aan beleidsmakers en bestuurders, maar ook bij het vaststellen van lacunes in de kennis.

Researchsynthesen zijn gericht op het vinden, evalueren, samenvatten en synthetiseren van de ‘evidence’ zoals die blijkt uit evaluatie- en monitoringonderzoek (Schibel e.a., 2002; Leeuw, 2005). Het WODC heeft in de afgelopen jaren verschillende synthese-onderzoeken op uiteenlopende terreinen uitgevoerd (rechtshandhaving (Klein-Haarhuis e. a., 2005), extramuraal toezicht op TBS-gestelden (Van Gestel e.a., 2006) en preventie van geweld (Van der Knaap e.a.,

2006). Ook is er een synthese van wetsevaluaties (rijksbreed) in voorbereiding. Het doel van deze syntheses is het beantwoorden van de volgende (gemeenschappelijke) vragen:

*Wat zijn de veronderstelde (gedrags)mechanismen die ten grondslag liggen aan de beleidsinstrumenten? Waarom (en in welke omstandigheden) werken ze wél of niet? Hoe effectief zijn deze instrumenten (of welke resultaten leveren ze op)?*

## 1.2 Doel- en vraagstelling

De voorliggende researchsynthese betreft een inventarisatie van recent afgeronde (van 1 januari 2003 tot maart 2006) evaluatieonderzoeken en monitoren die in opdracht van de rijksoverheid uitgevoerd of gefinancierd zijn op het terrein van maatschappelijke integratie van allochtonen<sup>3</sup>. Het gaat om evaluatieonderzoeken en monitoren op verschillende terreinen zoals inburgering, arbeidsparticipatie, onderwijs, emancipatie van vrouwen en meisjes, toegankelijkheid van de gezondheidszorgvoorzieningen en sociale interactie. Evaluatiestudies op het terrein van criminaliteit zijn ook meegenomen; hier gaat het immers om een negatieve kant van integratie.

De *doelstellingen* van dit onderzoek zijn als volgt:

- inzicht krijgen in de kwaliteit van de genoemde onderzoeken gemeten volgens (internationale) methodologische standaarden van evaluatieonderzoek;
- inzicht krijgen in de veronderstelde mechanismen die aan beleidsmaatregelen op het gebied van integratie van allochtonen ten grondslag liggen en de feitelijke werking van deze mechanismen (zoals geïnventariseerd in de betreffende studies);
- inzicht krijgen in de resultaten van de uitgevoerde interventies/ programma's.

Vanuit deze doelstellingen zijn de volgende vraagstellingen geformuleerd:

- 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?

---

<sup>3</sup> De overweging om alleen de rijksoverheid mee te nemen als opdrachtgever en financierder van onderzoek is gelegen in het feit dat de contouren van het Nederlandse integratiebeleid door de rijksoverheid worden ontwikkeld. In de meeste gevallen zijn het dan de lokale overheden die vervolgens over de feitelijke uitvoering van het beleid gaan. Tijdens het afronden van dit onderzoek was een grootschalig onderzoek door de Universiteit Tilburg/IVA naar lokale integratieprojecten die gericht zijn op de verschillende terreinen van integratie afgerond (Veenma e.a., 2006). Een kort overzicht van de resultaten van dit onderzoek komt in Hoofdstuk 4 aan de orde.

- 4a. werken de mechanismen achter de interventies/programma's<sup>4</sup> 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?

Ter beantwoording van de vragen 3 en 4a hebben we zowel procesevaluaties als effectevaluaties bestudeerd. We beschrijven op basis van deze onderzoeken *hoe* en *waarom* de beleidsprogramma's of beleidsinterventies werken (of juist falen). Onderzoeksvraag 4b gaat over de vraag of de geëvalueerde interventie/ het programma zélf tot de beoogde resultaten leidt (de effectiviteit van de interventie/het programma en de condities waaronder het effectief is). Omdat we alle evaluaties in de inhoudelijke synthese betrekken, spreken we bij het beantwoorden van deze vraag (ook) over de 'resultaten' van de programma's in plaats van over hun effectiviteit (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3). De methoden die we hanteerden voor de beantwoording van de onderzoeksvragen komen in het volgende hoofdstuk aan bod. In het vervolg van deze rapportage behandelen we de onderzoeksvragen per integratieterrein.

### **1.3 Opbouw van het rapport**

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) beschrijven we de methode die we gehanteerd hebben in deze studie. De zoekstrategie, de toegepaste criteria, de selectie van de literatuur, de criteria waarmee we de (methodologische) kwaliteit van de evaluatieonderzoeken beoordeeld hebben en de methode die bij de inhoudelijke synthese gebruikt is, komen in dit hoofdstuk aan de orde. In hoofdstuk 3 bekijken we de (methodologische) kwaliteit van het recent uitgevoerde evaluatieonderzoek. Hoofdstuk 4 rapporteert over wat in de onderzochte studies naar voren gebracht wordt over de mechanismen die ten grondslag liggen aan beleidsmaatregelen en over de werking en effectiviteit van deze maatregelen. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de kwaliteit en de beleidsrelevantie van recente monitoren. Ten slotte trekken we in hoofdstuk 6 de conclusies op basis van de resultaten uit elk hoofdstuk.

---

<sup>4</sup> Interventies gaan om afzonderlijke beleidsmaatregelen. De naturalisatietoets is bijvoorbeeld een instrument waarmee het beleid de mate van inburgering op een objectieve en uniforme manier kan toetsen. Programma's zijn combinaties van afzonderlijke interventies die op een bepaald terrein uitgevoerd worden. Een voorbeeld hiervan is het inburgeringsprogramma dat uit verschillende interventies bestaat (bijvoorbeeld inburgering nieuwkomers en inburgering oudkomers).



## 2 Methode

### 2.1 Zoekstrategie

Voor onze zoektocht naar relevante literatuur hebben we in het begin van het onderzoek de volgende kaders gedefinieerd:

- *evaluatieonderzoek*: evaluaties van beleid, programma's, interventies gericht op de integratie van allochtonen, evaluatie van wet- en regelgeving, of evaluatie van organisaties die werkzaam zijn op het terrein van integratie
- *monitoringonderzoek*: monitoren en monitorachtig onderzoek dat gericht is op het onderzoeken van de maatschappelijke positie van allochtonen.

Voor het opsporen van relevante literatuur hebben we verschillende gerichte zoekstrategieën gehanteerd:

1 *benaderen van onderzoeksinstituten/afdelingen van universiteiten met expertise op het gebied van integratieonderzoek:*

De afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB) van het WODC beschikt over een bestand waarin verschillende onderzoeksinstituten en afdelingen van universiteiten met expertise op het gebied van onderzoek op het justitiële terrein te vinden zijn<sup>5</sup>. Op basis van dit bestand hebben we een lijst gemaakt van de onderzoeksinstituten die aangegeven hebben onderzoekservaring te hebben op het terrein van migratie, integratie, en criminaliteit. Deze lijst is aangevuld met onderzoeksinstituten uit de MIDET<sup>6</sup> database van het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) van de Universiteit van Amsterdam. De contactpersoon<sup>7</sup> van iedere onderzoeksinstituten is schriftelijk benaderd met het verzoek om ons te voorzien van relevante informatie over integratieonderzoek dat door de betreffende instelling afgerond is sinds 1 januari 2003 en dat aan de bovengenoemde criteria voldoet. Ook is schriftelijk/ telefonisch gerappelleerd.

2 *benaderen van de onderzoeksafdelingen/ afdelingen voorlichting van relevante ministeries;*

3 *zoeken in de websites van de relevante ministeries;*

4 *zoeken in de Picarta database; en*

5 *toepassing van de sneeuwbalmethode: contactpersonen van de onderzoeksinstituten of de universiteiten hebben ons soms doorverwezen naar een andere universiteit, afdeling, of een collega van wie ze wisten/vermoedden dat die persoon een voor ons relevant onderzoek uitgevoerd had.*

Bij het zoeken naar relevante literatuur hebben we de volgende *zoektermen* gehanteerd: allochtonen, etnische minderheden, asielzoekers, vluchtelingen, migranten, arbeidsmigranten, gezinsvormers/gezinsvorming, gezinshereniging, integratie, assimilatie, etnische netwerken, sociale netwerken, sociale interactie,

---

<sup>5</sup> Dit bestand wordt door de afdeling EWB van het WODC gebruikt voor het opvragen van offertes ten behoeve van het uitbesteden van onderzoek.

<sup>6</sup> MIDET is een database van onderzoekers op het terrein van migratie, integratie, diversiteit, extremisme, en terrorisme. Ten tijde van de literatuurverzameling waren we in het bezit van versie 1.1. van deze database.

<sup>7</sup> Wanneer geen contactpersoon genoemd werd, is er een gezocht.

sociale contacten, transnationalisme, illegalen, cultuur, intercultureel/ interculturalisatie, culturele participatie, multicultural, interetnisch, migratiehuwelijk, marginalisatie, segregatie, opleiding, onderwijs, arbeidsmarkt-participatie, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, huisvesting, welzijn, gezondheid, gezondheidszorg, emancipatie, emigratie, immigratie, toegankelijkheid van zorg, migranten, migratie, beeldvorming, discriminatie, inburgering, politieke participatie, wet en regelgeving, politie- en justitiecontacten.

Aanvankelijk zijn 112 onderzoeken geselecteerd waarvan verwacht werd dat ze aan de gestelde selectiecriteria<sup>8</sup> zouden voldoen. We hebben deze studies bekeken op hun relevantie voor deze researchsynthese. Om de betrouwbaarheid van de selectie te vergroten is de selectie uit deze 112 onderzoeken uitgevoerd door twee onderzoekers. De twijfelgevallen zijn voorgelegd aan een derde betrokkene. In totaal voldeden 81 studies niet aan de selectiecriteria<sup>9</sup>. Bijna de helft daarvan (n=48) bestond uit studies die niet of slechts marginaal over de maatschappelijke positie van allochtonen gaan<sup>10</sup>. Verder ging het om literatuuronderzoeken, pilot studies voor het ontwikkelen van meetinstrumenten voor nog uit te voeren evaluatieonderzoek of onderzoeken die niet openbaar waren. Van de overige studies bleken 33 beschrijvende achtergrondstudies te zijn<sup>11</sup>. De resterende onderzoeken zijn meegenomen in het onderzoek. Het betreft 16 evaluatieonderzoeken en 19 monitoren (of monitorachtig onderzoeken)<sup>12</sup>.

## 2.2 Beoordeling van de onderzoekskwaliteit

Onderzoeksvraag 2 beoogt in kaart te brengen wat de kwaliteit is van de in opdracht van de rijksoverheid uitgevoerde recente evaluatieonderzoeken en monitoren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we de kwaliteit van de recent uitgevoerde evaluatieonderzoeken en monitoren beschreven<sup>13</sup> op basis van:

- 1 de kwaliteit van de verslaglegging, en
- 2 onderzoekstechnische/methodologische kwaliteitscriteria.

---

<sup>8</sup> Uitgevoerd tussen 1 januari en 1 maart 2006 in opdracht van de rijksoverheid, of door deze gefinancierd; evaluatie- of monitoring onderzoek

<sup>9</sup> In deze categorie bevinden zich slechts twee evaluatieonderzoeken die buiten beschouwing zijn gelaten omdat deze niet in opdracht van of met financiering van (de) rijksoverheid (sintellingen) uitgevoerd zijn: 'Instroom van hoogopgeleide allochtonen bij de overheid', Regioplan, 2004, en 'Diversiteitsbeleid bij Gemeenten: verslag van een 1-meting'. TNO-Arbeid, 2004.

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld studies waarbij etniciteit slechts als een achtergrondvariabele in één tabel van het hele onderzoek genoemd wordt.

<sup>11</sup> Beschrijvende achtergrondstudies (bijvoorbeeld naar redenen voor het importeren van partners uit het land van herkomst) blijven buiten beschouwing in deze synthese. Hoewel dit type onderzoek relevant kan zijn voor aanknopingspunten voor nieuwe beleidsmaatregelen, geven ze geen inzicht in de uitkomsten of resultaten van het beleid.

<sup>12</sup> Om de interne betrouwbaarheid van de analyses te verhogen, is in het begin van de analyses, zowel bij kwaliteitsindicatoren als bij inhoudelijke synthese, een aantal evaluaties afzonderlijk door drie onderzoekers geanalyseerd en besproken.

<sup>13</sup> Aanvankelijk bestond het idee om de geselecteerde onderzoeken te scoren op basis van hun kwaliteit en in de inhoudelijke synthese de resultaten te 'wegen' volgens deze scores. Omdat we uiteindelijk zo weinig evaluatieonderzoeken aangetroffen hebben, hebben we hiervan afgezien. We volstaan daarom met een beschrijving van de kwaliteit van de studies.

### **2.2.1 Kwaliteit van verslaglegging (evaluatieonderzoek en monitoren)**

In een recente researchsynthese van het Sociaal en Cultureel Planbureau op het terrein van criminaliteitsbestrijding schrijven Wittebrood en Van Beem (2004) dat een adequate verslaglegging (of *descriptieve validiteit*) een voorwaarde is voor het goed beoordelen van evaluatiestudies. Ook andere auteurs wijzen op het belang van adequate verslaglegging, inclusief openbaarheid van de onderzoek- en denkstappen, bij het beoordelen van de wetenschappelijke kwaliteit van studies (Swanborn, 2002; Spencer e.a. 2003).

Het gaat om het feit of in een onderzoeksrapport een duidelijke en volledige beschrijving van het onderzoeksdesign te vinden is, en of de steekproefgrootte, onderzoeksperiode en de afhankelijke en verklarende variabelen duidelijk beschreven zijn. We gingen ook na of het onderzoeksdoel, de probleemstelling en de vraagstelling duidelijk geformuleerd zijn. Voor de algemene kwaliteit van de proces- en effectevaluaties is het daarnaast van belang dat de geëvalueerde beleidsmaatregel of het programma en de uitvoering daarvan duidelijk beschreven worden.

### **2.2.2 Methodologische kwaliteit**

De (internationaal geldende) criteria die we gehanteerd hebben bij het beoordelen van de methodologische kwaliteit betreffen vooral validiteit en (interne) betrouwbaarheid.

Sommige van de criteria zijn toepasbaar op zowel evaluatieonderzoeken als monitoren, terwijl een deel alleen van toepassing is op evaluatieonderzoeken, of – nog specifieker – op effectevaluaties. Bovendien kunnen deze criteria verschillend zijn voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek. De gehanteerde criteria zijn toegepast zowel bij evaluatie- als bij monitoringonderzoek, tenzij hieronder anders is aangegeven<sup>14</sup>.

#### **1 Consistentie van de onderzoeksvragen en methode met de doel- en vraagstelling van het onderzoek (evaluatieonderzoek):**

Dit betreft het criterium of het onderzoek daadwerkelijk onderzoekt wat men wil onderzoeken/evalueren, waarbij tevens aan de orde is of de gebruikte methoden geschikt zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

In het geval van monitoren gaan we na of de indicatoren die gebruikt worden consistent zijn met de vraagstelling van de monitor.

#### **2 Validiteit van het onderzoek:**

Dit betreft de volgende criteria:

##### **i) Externe validiteit (generaliseerbaarheid) (evaluatieonderzoek en monitoren):**

Externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin onderzoeksresultaten niet alleen gelden voor die ene onderzochte groep, of dat bepaalde onderzochte verschijnsel, maar ook voor soortgelijke groepen en verschijnselen (Swanborn, 2002; Wittebrood en van Beem, 2004). In een *kwantitatief* onderzoek wordt dit vooral bereikt door een representatieve steekproef samen te stellen.

---

<sup>14</sup> De toepassing van de kwaliteitscriteria vond plaats op basis van de verslaglegging van de auteurs.

In het geval van *kwalitatief* onderzoek gaat het om de *inhoudelijke* representativiteit en niet om statistische representativiteit. Een selectie waarbinnen de variatie van de verschijnselen een goede afspiegeling vormt van de variatie in de populatie kan *inhoudelijk* representatief worden beschouwd (Maso en Smaling, 1998; Spencer e.a., 2003).

Voor het beoordelen van de externe validiteit van *kwalitatief* onderzoek kijken we naar de volgende criteria:

a) is er sprake van inhoudelijke representativiteit?

Om een zo groot mogelijk inhoudelijke representativiteit te garanderen wordt het aantal databronnen (bijvoorbeeld, respondenten) in de loop van de dataverzameling bepaald. Zodra de onderzoekers bij de analyse van de nieuw geselecteerde gevallen geen nieuwe informatie meer verkrijgen over het relevante onderwerp (ook wel 'saturatie' genoemd), kan met de dataverzameling gestopt worden;

b) zijn de respondenten 'at random' geselecteerd?

De kans op inhoudelijke representativiteit is het grootst wanneer de respondenten of cases 'at random' geselecteerd worden. In sommige andere gevallen kan het risico aanwezig zijn dat de respondenten/cases op elkaar lijken (zoals bijvoorbeeld bij de sneeuwbal methode);

*ii) Begripsvaliditeit (evaluatieonderzoek):*

Bij begripsvaliditeit gaat het om de vraag of de onderzoekers meten wat ze willen meten (Swanborn, 2002). Begripsvaliditeit komt bijvoorbeeld aan de orde bij het opstellen van vragenlijsten. De meest voor de hand liggende manier om systematische fouten te voorkomen is om de vragen zorgvuldig te formuleren en de meetinstrumenten vooraf te testen (Swanborn, 2002). In deze synthese beoordelen we de begripsvaliditeit op basis van de vraag of er gebruik gemaakt is van een eerder getoetst, gevalideerd instrument, of dat de meetinstrumenten vooraf getoetst zijn in een pilotstudy (zie ook Wittebrood en van Beem, 2004).

*iii) Interne validiteit (effectevaluaties):*

Bij effectevaluaties is het doel erachter te komen of de behaalde resultaten van een beleidsinterventie door de interventie of het programma tot stand zijn gekomen of door andere factoren. Naarmate dit met meer zekerheid kan worden vastgesteld, is de interne validiteit van de effectevaluaties hoger en kan meer gesproken worden over 'effecten' in strikte zin (Cook en Campbell, 1979; Sherman e.a., 2002; Wittebrood en Van Beem, 2004). Voor de beoordeling van de interne validiteit van de effectevaluaties hebben we gebruik gemaakt van de *Maryland Scientific Methods Scale* (MSMS) (Farrington e.a. 2002)<sup>15</sup>. Dit is een vijf puntsschaal waarmee de interne validiteit van de effectevaluaties beoordeeld kan worden:

Niveau 1: Samenhang tussen een beleidsmaatregel en de uitkomstvariabele na uitvoering van de beleidsmaatregel (bijvoorbeeld, leerprestaties van leerlingen na een aanvullende, intensieve studiebegeleiding op school)

---

<sup>15</sup> In onze analyses is deze schaal toegepast op effectevaluaties en op onderzoeken waarin de auteurs uitspraken doen over de effecten van de geëvalueerde maatregel. Hierbij moet opgemerkt worden dat de toepassing van MSMS bij een effectevaluatie niet altijd mogelijk is (bijvoorbeeld door het ontbreken van een controlegroep in de populatie).

- Niveau 2: Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, zonder (vergelijkbare) controlegroep
- Niveau 3: Score op de uitkomstvariabele voor en na de invoering van de beleidsmaatregel, gemeten in een experimentele en vergelijkbare controlegroep (*quasi-experimenteel design*)
- Niveau 4: Score op de uitkomstvariabele voor en na de invoering van de beleidsmaatregel gemeten in een quasi-experimenteel design, met controle voor andere variabelen die de uitkomstvariabele beïnvloeden
- Niveau 5: Score op de uitkomstvariabele voor en na de invoering van de beleidsmaatregel, waarbij de beleidsmaatregel at random is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (*experimenteel design*)

Cook en Campbell (1979) achten een quasi experimenteel design (Niveau 3) *het minimum* om op verantwoorde wijze conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van een beleidsmaatregel. Het is mogelijk dat in minder ‘sterke’ onderzoeksdesigns auteurs de causaliteit tussen de geïmplementeerde maatregel en de resultaten op een andere manier beoordelen – die qua betrouwbaarheid overigens van elkaar verschillen. Voor effectevaluaties waarbij we een MSMS waarde 1 of 2 toegekend hebben, zijn we nagegaan hoe de causaliteit (op een andere manier) is vastgesteld. Hier hebben we gekeken of de uitspraken over de effectiviteit van de geëvalueerde maatregel gebaseerd waren op een van de volgende drie andere mogelijke indicatoren voor causaliteit:

*a) sterkte van de associatie:*

Een van de manieren om causaliteit in te schatten is het bezien van de sterkte van de associatie tussen twee factoren. Er wordt dan aangenomen dat hoe sterker deze relatie is, des te waarschijnlijker het is dat er een causale relatie tussen de twee factoren bestaat (Bouter en Van Dongen, 1991);

*b) tijdsrelatie:*

In sommige onderzoeksopzetten wordt causaliteit beoordeeld aan de hand van de tijdsrelatie tussen het genoemde gevolg en de veronderstelde oorzaak. Indien wordt aangetoond dat het gevolg aan de veronderstelde oorzaak vooraf ging, wordt geconcludeerd dat er geen sprake van causaliteit is. In een cohort studie<sup>16</sup> kan de tijdsrelatie duidelijker vastgesteld worden dan in een cross-sectionele studie (Bouter en Van Dongen, 1991);

*c) dosis-effect ('dose-response') relatie:*

De dosis-effect relatie is een indicator voor causaliteit die vooral in epidemiologisch en medisch onderzoek gebruikt wordt. In verschillende experimentele groepen wordt bestudeerd in hoeverre een hogere dosis of een langduriger blootstelling aan een bepaalde (onafhankelijke) variabele een hogere frequentie van effect met zich meebrengt (Bouter en Van Dongen, 1991). De methode waarbij de dosis-effecten worden vastgesteld kan uiteraard ook toegepast worden op onderzoek op het terrein van justitieel beleid (bijvoorbeeld door de zwaarte en intensiteit van (politie) interventies te controleren) (zie bijvoorbeeld Bowers e.a., 2004).

---

<sup>16</sup> Hierbij worden de ontwikkelingen van een groep met dezelfde individuen met een bepaalde karakteristiek door de tijd gevolgd.

*iv) Programma integriteit (proces- en effectevaluaties):*

Programma integriteit, die ook als een indicator voor validiteit van een evaluatieonderzoek gezien kan worden, is van belang omdat als een programma of maatregel (nog) niet (geheel) geïmplementeerd is, het niet wijs is de effecten van het programma toch al te gaan meten (Lösel, 1995). Daarom zijn we nagegaan of in een evaluatieonderzoek wel is vastgesteld in welke mate een beleidsmaatregel geïmplementeerd is, en, of de onderzoekers aandacht hebben besteed aan de implementatie.

*3 (Interne) betrouwbaarheid (evaluatieonderzoek):*

Om de interne betrouwbaarheid van de geselecteerde onderzoeken te beoordelen is nagegaan<sup>17</sup> of in het onderzoek zo veel mogelijk gecontroleerd is voor toevallfouten (Swanborn, 2002) en of er sprake is van bronnen- (Yin, 1994) of methoden-triangulatie (Maso en Smaling, 1998).

*i) Toevalsfouten:*

Toevalsfouten manifesteren zich doordat de ene meting niet hetzelfde resultaat blijkt op te leveren als de andere (Swanborn, 2002). In het geval van effectevaluaties is de betrouwbaarheid van een onderzoek vooral van belang om na te kunnen gaan of de geëvalueerde maatregel en het bijbehorende effect inderdaad aan elkaar gerelateerd zijn, of dat de uitkomst toeval is. Een gebruikelijke manier om de interne betrouwbaarheid van een *kwantitatief* onderzoek te evalueren is om te kijken of de onderzoekers betrouwbaarheidsintervallen berekend hebben of van statistische toetsen gebruik hebben gemaakt (Wittebrood en Van Beem, 2004).

De interne betrouwbaarheid van *kwalitatief* onderzoek hebben we beoordeeld op basis van:

- a) intercodeurbetrouwbaarheid:* zijn de resultaten door verschillende onderzoekers geanalyseerd en gestandaardiseerd? (Miles en Huberman, 1994)
- b) analyse resultaten:* hebben de analyses plaatsgevonden met behulp van een inhoudsanalyse (bijvoorbeeld door middel van een programma dat geschikt is voor kwalitatieve analyses) of worden de resultaten slechts geanalyseerd op basis van 'lezen en rapporteren' (Maso en Smaling, 1998) Voor onderzoeken waarbij de dataverzameling met behulp van interviews plaatsgevonden heeft, gebruiken we ook de volgende criteria (zie o.a. Emans, 1990; Baarda e.a. 1997; Kemper, 1998; Maso en Smaling, 1998; Spencer e.a. 2003):
- c) standaardisering van de interviewsituatie:* het gebruiken van steeds dezelfde interviewer(s), steeds dezelfde topiclijst, en het creëren van zoveel mogelijk vergelijkbare interviewsettings;
- d) nauwkeurigheid van de vastlegging van de interviews:* zijn de interviews opgenomen of zijn er slechts notities gemaakt?
- e) nauwkeurigheid van het interviewverslag:* zijn de interviews letterlijk uitgewerkt of hebben de onderzoekers slechts beschreven wat hen bijgebleven is.

*ii) Triangulatie van methoden/ bronnen:*

Als een tweede indicator van interne betrouwbaarheid, is nagegaan of de onderzoekers van verschillende onderzoeksmethoden en/of bronnen gebruik

---

<sup>17</sup> Ook hier gingen we voornamelijk uit van de verslaglegging van de onderzoekers.

gemaakt hebben om *dezelfde* onderzoeksvraag te beantwoorden. Gebruik van meerdere bronnen (Yin, 1994) of verschillende methoden (Maso en Smaling, 1998) om *hetzelfde* verschijnsel te meten verhoogt namelijk de interne betrouwbaarheid van de onderzoeksbevindingen.

#### 4 Aandacht voor de interventie-/programmatheorie (voor proces- en effectevaluaties):

Voor een goede beleidsevaluatie is het van belang dat aandacht besteed wordt aan de theorie die aan het te onderzoeken beleid(sprogramma/-interventie) ten grondslag ligt (Leeuw, 2003). De assumpties van beleidsmakers die een bepaalde beleidsmaatregel bedacht, resp. geïntroduceerd hebben, om bepaalde doelen te bereiken, worden opgespoord. Eerst moet daartoe worden 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)? Vervolgens wordt nagegaan *hoe*, dat wil zeggen, via welke *mechanismen* (voor de definitie van mechanismen, zie hieronder) de beleidsmaatregel of het beleidsprogramma *verondersteld wordt te gaan werken*. Een beleidsprogramma is doorgaans te beschouwen als een combinatie van verschillende (typen) beleidsmaatregelen, zoals voorlichting, financiële prikkels, coördinatievoorzieningen enz.

De veronderstellingen worden meestal geformuleerd in termen van ‘*als..... dan....*’ of ‘door ... dit leidt tot’. Een voorbeeld kan een en ander verhelderen. Het betreft het regelen van intensieve studiebegeleiding door mentoren. Verondersteld wordt dat de beleidsmaatregel ‘een intensieve studiebegeleiding via mentoren’ kinderen zal stimuleren om betere prestaties te leveren en hen op die manier ook zal ondersteunen in het aanleren van betere studievaardigheden. Dit wordt verondersteld te leiden tot betere schoolprestaties en minder schooluitval. *Als* meer intensieve schoolbegeleiding door mentoren, *dan* betere prestaties, betere vaardigheden en minder schooluitval. Dit is één van de ‘theorieën’ waarop het instrument ‘mentoring’ gebaseerd is.

We zijn nagegaan of in de bestudeerde evaluatieonderzoeken aandacht is besteed aan ‘theorieën’ die ten grondslag liggen aan de geëvalueerde beleidsmaatregel/het programma. Ook hebben we bekeken of de auteurs de resultaten afgezet hebben tegen deze ‘theorieën’ (zie ook paragraaf 2.3).

Wat betreft het *monitoringonderzoek*, kijken we, naast de kwaliteit van verslaglegging en de aard en representativiteit van de gegevens, naar de *beleidsrelevantie van de monitoren* om een algemeen beeld te krijgen van de bestudeerde monitoren.

Een monitor is beleidsrelevant als deze een periodiek overzicht biedt van de stand van zaken met betrekking tot de maatschappelijke positie van allochtonen of een expliciete link legt tussen de waargenomen maatschappelijke positie van allochtonen en het *gevoerde* integratiebeleid (dus door de uitkomsten van het beleid te ‘meten’).

Voor de formulieren waarmee de kwaliteit van de bestudeerde evaluaties en monitoren gescreend zijn, verwijzen we respectievelijk naar Bijlage 1 en Bijlage 2.

### 2.3 Methodische aspecten van de inhoudelijke synthese

Om de onderzoeksvragen 3 en 4 te beantwoorden, maken we een inhoudelijke synthese van de door ons aangetroffen evaluatieonderzoeken. Onderzoeksvraag 3 gaat over de uitwerking van de ‘theorieën’ achter de beleidsmaatregelen. Hier gaat het om de door de beleidsmakers veronderstelde (gedrags)mechanismen waarmee de maatregelen tot de beoogde resultaten zouden moeten leiden. Bij onderzoeksvraag 4a gaat het erom of deze veronderstelde mechanismen in de praktijk ook werken zoals verondersteld. Onderzoeksvraag 4b is daarnaast bedoeld om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van deze beleidsmaatregelen.

Voor het beantwoorden van deze vragen hebben we de Context-Mechanisms-Outcome (Uitkomst) (C-M-O) benadering van Pawson en Tilley (1997) gehanteerd. Volgens Pawson en Tilley (1997) kunnen beleidsinterventies goed geanalyseerd worden door aandacht te besteden aan de C-M-O configuratie waar de beleidsmaatregel of het pakket maatregelen (programma) zich door kenmerkt.

- *Context* refereert aan omstandigheden waarbinnen een beleidsinterventie zou werken.
- *(Gedrags)Mechanismen* verwijzen naar de ‘motoren’ die verondersteld worden de werkzame elementen te zijn van een beleidsmaatregel of beleidsprogramma’s. Zoals Elster (1989:3) het zegt, het zijn de ‘*social and behavioral cogs and wheels that have brought about the relationship*’ (tussen de beleidsmaatregel en uitkomst(en)). Het zijn de *machinekamers* achter wetten, regels, toezichtarrangementen, opvoedingsprogramma’s, voorlichtingscampagnes en andere interventies. Mechanismen zijn werkzaam op het niveau van *individuen (hier allochtone doelgroepen) en hun interacties* (hier *sociale* mechanismen genoemd) en op het niveau van *organisaties en instituties* (hier *institutionele* mechanismen genoemd) (vgl. Coleman, 1990). Volgens Pawson (2002) zijn het deze mechanismen die veranderingen op gang brengen en *niet de beleidsinterventies, maatregelen en programma’s als zodanig*. De werking van de mechanismen is afhankelijk van de Context waarin de beleidsinterventie uitgevoerd wordt.
- De O verwijst naar ‘outcome’ (uitkomsten) van beleidsinterventies, oftewel naar de bedoelde en onbedoelde gevolgen van invoering van het beleid.

Een voorbeeld van een *institutioneel* mechanisme is de ‘informatie-uitwisseling’ binnen/tussen de ketenorganisaties op het terrein van de arbeidsmarkt en werkgelegenheid, waarvan verondersteld wordt dat deze informatie-uitwisseling er toe zal leiden of aan zal bijdragen dat de arbeidsparticipatie van allochtonen toeneemt. *Institutionele* mechanismen betreffen ook *mechanismen* die zich alleen richten op *organisatorische* en/of *beheersmatige* processen. Een voorbeeld is het *stellen van verplichtingen* aan werkgevers betreffende – bijvoorbeeld – het aantal allochtone werknemers in een bedrijf en het, via *controle* hierop, beïnvloeden van gedrag van werkgevers om langs die weg gedragsveranderingen bij *allochtone doelgroepen* te realiseren. Een ander voorbeeld is het regelmatige overleg tussen de Arbo-arts en de werkgever over zieke werknemers. Aangenomen wordt dat zo’n regelmatig overleg op de een of andere manier een positieve invloed zal hebben op houding en gedrag van zieke werknemers ten aanzien van reïntegratie.



*Sociale mechanismen* die maken kunnen dat een beleidsinterventie effectief is betreffen gedragskeuzen van mensen (individueen of groepen). Een voorbeeld is te vinden bij de naturalisatieceremonie. Deze ceremonie bestaat uit verschillende elementen: er wordt aandacht besteed aan de rechten en plichten van de nieuwe burgers, de grondwet, de geschiedenis en de Nederlandse identiteit en er wordt een verklaring van verbondenheid afgelegd door de nieuwe Nederlanders. Verondersteld wordt dat de ceremonie een *samenbindend* maatschappelijk ritueel is dat bij de nieuwe Nederlanders een gevoel van verbondenheid met Nederland en waardering van en respect voor de nieuwe verworven nationaliteit creëert. Dit zal ertoe leiden (of in elk geval daaraan bijdragen) dat de nieuwe Nederlanders als volwaardig burger mee doen in de samenleving. Het mechanisme dat verondersteld wordt is dat van de *binding, respectievelijk het sociaal kapitaal*. Beleidsmakers veronderstellen dat de ceremonie die met de naturalisatie gepaard gaat op die manier invloed op het gedrag van allochtonen uitoefent. Een ander voorbeeld is het mechanisme van de persoonlijke informatieoverdracht. Beleidsmaatregelen zoals voorlichtingscampagnes (waaronder gezondheidsvoorlichting) maken gebruik van dit mechanisme. Het is uit onderzoek bekend dat in het algemeen allochtonen sneller geneigd zijn om psychische klachten te somatiseren en minder vaak gebruik maken van de geestelijke gezondheidszorgvoorzieningen. Als de boodschap bij voorlichting is dat psychische of depressieve klachten bij iedereen voorkomen (oud, jong, man, vrouw, allochtoon, autochtoon), men zich niet hoeft te schamen om erover te praten en het gebruik van deze voorzieningen bovendien vergoed wordt, dan wordt verondersteld dat mensen iets met deze informatie zullen doen.

Tegen deze achtergrond is in de onderhavige studie de volgende werkwijze gehanteerd om tot een inhoudelijke synthese te komen (zie verder Bijlage 1):

- 1 *'Reconstructie' van de interventie/programmatheorieën zoals ontleend aan de geanalyseerde evaluatieonderzoeken*  
Om de onderliggende 'theorieën' over wat de 'working mechanisms' zijn te achterhalen is ten eerste nagegaan in hoeverre het volgende door de auteurs geëxpliciteerd is:
  - a) doelen, middelen, en de beoogde uitkomsten van de geëvalueerde beleidsinterventie;
  - b) veronderstelde (institutionele en sociale) mechanismen die ervoor moeten zorgen dat de ingezette middelen tot de beoogde uitkomst leiden;
  - c) de eventuele condities waaronder effecten van het beleid worden verwacht (context).

Hier moet opgemerkt worden dat interventies/programma's die geëvalueerd zijn in de door ons bestudeerde onderzoeken divers zijn. Soms gaat het om concrete wet- en regelgeving die tot doel had om de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te verbeteren (bijvoorbeeld Wet Samen of Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen). Soms gaat het om een eenmalige subsidie die aan (school)internaten of internaatachtige voorzieningen beschikbaar gesteld wordt. Maar soms gaat het om de evaluatie van de toegankelijkheid van zorgvoorzieningen voor bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld Arbozorg, thuiszorg voor terminale patiënten of geestelijke gezondheidszorg). In deze laatste gevallen gaat het niet om interventies of

programma's in enge zin, maar om de *organisatie* van zorgvoorzieningen, die als 'organisatorische' interventies beschouwd worden waarbij de overheid gezondheidsvoorzieningen voor haar onderdanen faciliteert, respectievelijk laat aanbieden. Voor een overzicht van de bestudeerde evaluaties verwijzen we naar Tabel 1. Een korte beschrijving van de afzonderlijke interventies/programma's komt in Hoofdstuk 4 aan de orde.

In gevallen waarbij de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan deze interventies/programma's door de auteurs niet expliciet gemaakt waren, zijn we nagegaan of de veronderstelde mechanismen geëxpliciteerd konden worden.

- 2 *Feitelijke werking van de geëvalueerde beleidsinterventie/-programma*  
Ten tweede zijn we nagegaan of de veronderstellingen over de mechanismen in de bestudeerde onderzoeken getoetst waren: werken de veronderstelde mechanismen in de praktijk en hoe, en is er sprake van andere, onvoorziene mechanismen die het bereiken van de beoogde resultaten verhinderen of juist vergemakkelijken? De condities waaronder de beleidsveronderstellingen achter de interventie/programma al dan niet werken zijn ook waar mogelijk geëxpliciteerd.
- 3 *Uitkomsten van het inzetten van de beleidsinterventie/-programma*  
Eerder is opgemerkt dat in lijn met de Maryland Scientific Methods Scale uitspraken over de effectiviteit van een beleidsmaatregel alleen mogelijk zijn als effectevaluaties ten minste een quasi-experimenteel design hanteren. Als men zich in een researchsynthese op het terrein van beleid ten aanzien van integratie van etnische minderheden uitsluitend tot zulke studies zou beperken, bestaat het risico dat studies die waardevolle informatie leveren over de mechanismen achter interventies onbenut blijven. Onlangs hebben Schibel e.a. (2002) vastgesteld dat van de 4481 internationale onderzoeken die zij inventariseerden op het terrein van integratie van vluchtelingen, er slechts drie een quasi-experimenteel design hadden (MSMS=3) (Bijl, 2005).

Wij hebben in deze rapportage afgezien van het stellen van dergelijke specifieke kwaliteitseisen (MSMS) vooral omdat het aantal aanwezige studies al zeer beperkt is. Bovendien hebben de evaluaties in het algemeen een goede verslaglegging (descriptieve validiteit) (zie verder). Echter, omdat zo goed als geen van de studies een quasi-experimenteel of experimenteel design heeft (MSMS niveau 3 of hoger) is het niet mogelijk over 'effecten' van de beleidsmaatregelen te spreken. Daarom spreken we bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4b over de 'resultaten' van de maatregelen in plaats van over 'effecten'. In die gevallen waarbij we quasi-experimentele (of hoger niveau) designs tegenkomen, zal duidelijk zijn dat de resultaten met meer zekerheid aan de geëvalueerde interventies toe te schrijven zijn.

### 3 Methodologische kwaliteit van recent evaluatieonderzoek

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag hoe het met de methodologische kwaliteit van recent uitgevoerd evaluatieonderzoek op het terrein van maatschappelijke integratie van allochtonen gesteld is<sup>18</sup>.

#### 3.1 Overzicht van recent evaluatieonderzoek

Na een zoektocht naar relevante literatuur hebben we 16 evaluatieonderzoeken aangetroffen die voldeden aan onze selectiecriteria. Tabel 1 geeft een overzicht van deze onderzoeken.

Uit de resultaten van onze inventarisatie blijkt dat de rijksoverheid in de door ons onderzochte periode vooral haar interventies/programma's/beleid op het terrein van arbeidsmarktparticipatie (vijf evaluaties) en toegankelijkheid van gezondheidszorg (vier evaluaties) heeft laten evalueren. Daarop volgen beleidsinterventies op het terrein van onderwijs (drie evaluaties), en inburgering en naturalisatie (beide één evaluatie). We hebben eveneens een onderzoek aangetroffen naar de evaluatie van interventies gericht op het verminderen van criminaliteit onder (o.a.) allochtone jongeren en een onderzoek van interventies gericht op het bevorderen van integratie via de media.

**Tabel 1** Overzicht van evaluatieonderzoeken op het terrein van het integratiebeleid (uitgevoerd in opdracht van of gefinancierd door de rijksoverheid; 1 januari 2003-1 maart 2006)

	Integratieterrein	Opdrachtgever/ (mede) financier	Type evaluatie
Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen. SEOR, Erasmus Univ. 2004	Sociaal-economische integratie (Arbeidsparticipatie)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ex-post proces- en effectevaluatie (Projectevaluatie)
Asielzoekers en werk: evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen* Regioplan, 2003	Sociaal-economische integratie (Arbeidsparticipatie)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ex-post proces- en effectevaluatie (Evaluatie wet- en regelgeving)
Evaluatie Wet Samen KPMG, 2003	Sociaal-economische integratie (Arbeidsparticipatie)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ex-post proces- en effectevaluatie (Evaluatie wet- en regelgeving)
Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen. Regioplan/ Research voor Beleid, 2004	Sociaal-economische integratie (Arbeidsparticipatie)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ex-post proces- en effectevaluatie (Evaluatie Wet- en regelgeving)
Duale projecten in de praktijk: successen en knelpunten. Regioplan, 2003	Sociaal-economische integratie (Arbeidsparticipatie)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ex-post knelpuntenanalyse (Evaluatie wet- en regelgeving)

<sup>18</sup> De kwaliteit van monitoren en monitorachtig onderzoek komt in Hoofdstuk 5 aan de orde.

	<b>Integratierrein</b>	<b>Opdrachtgever/ (mede) financier</b>	<b>Type evaluatie</b>
Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten. NIVEL, 2005	Sociaal-culturele integratie (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)	Zorg Onderzoek Nederland (ZONMw)	Ex-post knelpuntenanalyse (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)
Toegankelijkheid huisartsenzorg asielzoekers. Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2003	Sociaal-culturele integratie (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport	Ex-post procesevaluatie; (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)
GGZ hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen in Nederland. TPO, 2005	Sociaal-culturele integratie (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)	Europees Vluchtelingenfonds, Ministerie van Justitie	Ex-post effectevaluatie; (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)
Arbozorg voor allochtone werknemers. IVA, 2003	Sociaal-culturele integratie (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Ex-post knelpuntenanalyse (Toegankelijkheid van de gezondheidszorg)
(School)internaten en internaatchtische voorzieningen: evaluatie van de eenmalige subsidie die op grond van de amendementen van Arib c.s. en Rabbat c.s. is verleend aan (school)internaten en internaatchtische voorzieningen. Regioplan, 2003	Sociaal-culturele integratie (Onderwijs)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport	Ex-post proces- en effectevaluatie (Projectevaluatie: eenmalige subsidie)
Islamitische scholen nader onderzocht. Inspectie van het Onderwijs, 2003	Sociaal-culturele integratie (Onderwijs)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Ex-post knelpuntenanalyse (Organisatie evaluatie**)
Evaluatie Landelijk Ondersteuningsprogramma Mentoring. IMES, 2004	Sociaal-culturele integratie (Onderwijs)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/ Ministerie van Justitie	Ex-post proces- en effectevaluatie (Projectevaluatie)
Evaluatie uitvoering Convenant Multiculturele Televisie Nederland. MCA Communicatie, 2004	Sociaal-culturele integratie (media)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Ex-post procesevaluatie (Projectevaluatie)
Apart inburgeren? Evaluatie oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren. Regioplan, 2004	Inburgering	Ministerie van Justitie	Ex-post procesevaluatie (Wet- en regelgeving)
Evaluatie Naturalisatietoets: Onderzoek naar uitvoering en effect van de invoering van de Naturalisatietoets INDIAC, 2005	Naturalisatie	Ministerie van Justitie	Ex-post proces- en effectevaluatie (Wet- en regelgeving)
Criminele jongeren aan het woord. Bureau Driessen, 2006	Criminaliteit	Binnenlandse Zaken (Politie & Wetenschap)	Ex-post effectevaluatie (Politie interventies)

\* De regeling is van toepassing op asielzoekers die (ten minste zes maanden) in de procedure zitten, en die bovendien niet uitzetbaar zijn. Hierdoor valt dit onderzoek binnen het kader van deze synthese.

\*\* Evaluatie naar het functioneren van islamitische scholen

De meerderheid van deze onderzoeken betreft *evaluaties van wet- en regelgeving en projectevaluaties*. Het gaat vooral om evaluaties van uitvoeringsprocessen van maatregelen, inclusief inventarisaties van knelpunten (vgl. Nelen, 2000) en om proces- én effectevaluaties (zeven studies). Twee onderzoeken zijn gericht op effectmeting. Alle evaluaties zijn ex-post studies.

De meest voorkomende opdrachtgever of financier van onderzoeken is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zes evaluaties), gevolgd door het Ministerie van Justitie (drie evaluaties), het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (respectievelijk twee evaluaties). Eén evaluatie is uitgevoerd in een gezamenlijke opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van de Justitie. Andere opdrachtgevers/financiers zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Zorg Onderzoek Nederland.

### **3.2 Verslaglegging en methodologische kwaliteit**

Bij het analyseren van de kwaliteit van de bestudeerde onderzoeken hebben we de volgende indeling gehanteerd:

- 1) Evaluatieonderzoeken op het terrein van sociaal-economische integratie (onderzoeken naar arbeidsparticipatie)
- 2) Evaluatieonderzoeken op het terrein van sociaal-culturele integratie (onderzoeken op het terrein van onderwijs<sup>19</sup>, toegankelijkheid van gezondheidszorg en media)
- 3) Evaluatieonderzoeken op het terrein van criminaliteit
- 4) Evaluatieonderzoeken op het terrein van inburgering en naturalisatie

#### ***3.2.1 Evaluatieonderzoeken op het terrein van sociaal-economische integratie***

Alle bestudeerde onderzoeken op het terrein van sociaal-economische integratie voldoen grotendeels aan de criteria voor wetenschappelijke verslaglegging (descriptieve validiteit). Het onderzoeksdoel, de probleem- en vraagstelling zijn helder geformuleerd; in de onderzoeksrapporten is een duidelijke beschrijving van de onderzoeksperiode, de steekproefgrootte, de afhankelijke en verklarende variabelen te vinden. Daarnaast worden de geëvalueerde maatregel of programma en de uitvoering daarvan in het algemeen duidelijk beschreven<sup>20</sup>.

In Tabel 2 geven we een overzicht van de methodologische kwaliteit van deze evaluatieonderzoeken. Meestal vindt gegevensverzameling plaats door middel van interviews met betrokkenen uit de doelgroep, het bedrijfsleven of professionals. Sommige evaluaties maken gebruik van de analyse van registratiegegevens

---

<sup>19</sup> Zoals in de volgende paragraaf duidelijk zal worden, hebben de aangetroffen onderzoeken *voora*/betrekking op de relatie tussen onderwijs en sociaal-culturele aspecten van integratie. Daarom hebben we de evaluatieonderzoeken op het terrein van onderwijs bij sociaal-culturele integratie ondergebracht, in plaats van bij sociaal-economische integratie.

<sup>20</sup> In enkele studies wordt een aantal onderwerpen echter alleen in algemene bewoordingen beschreven. Het gaat hier om de beschrijving van de steekproefgrootte, de (on)afhankelijke variabelen (Evaluatie Wet Samen), de onderzoeksopzet, (Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtonen) en een beschrijving van de beleidsmaatregel/ interventie (Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtonen). Soms wordt de onderzoeksperiode niet duidelijk aangegeven in de verslaglegging (Duale Projecten).

Tabel 2 De kwaliteit van evaluatieonderzoek op het terrein van sociaal-economische integratie

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne Betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/assumpties achter beleidsmaatregelen/-programma's	Interne validiteit
Zandvliet e.a. (2004) Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen	- analyse registratiegegevens convenant volgsysteem - analyse statistische informatie van CBS en databestand van de Wet SAMEN periode 1997 t/m 2002 - interviews met accountmanagers, en staf- en lijnmanagement in RGO bedrijven (n=28) - schriftelijke enquête RGO bedrijven (n=62)	Procesevaluatie:ja; effectevaluatie: deels; (zie toelichting over interne validiteit)	<i>Kwantitatief deel:</i> - geen statistische toetsen/betrouwbaarheidsintervallen; wél methoden/bronnen triangulatie <i>Kwalitatief deel:</i> -geen methoden/bronnen triangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag.	<i>Kwantitatief deel:</i> Kans op selectiviteit bij de schriftelijke enquête onder bedrijven  <i>Kwalitatief deel:</i> selectie respondenten: - kans op selectiviteit bij diepte-interviews onder bedrijven - geen inhoudelijke representativiteit	Nee	- wél aandacht voor de implementatie - onvolledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Uitgangspunten van en veronderstellingen achter het RGO worden beschreven. Resultaten refereren aan de succes- en faalfactoren in de uitvoeringspraktijk en de context waarin de RGO-bedrijven moesten opereren.	MSMS niveau is niet goed in te schalen.  Wél controlegroep maar geen nulmeting.
Klaver en Tromp (2003) Asielzoekers en werk: evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen	- analyse registratiegegevens COA, CWI - interviews met asielzoekers (n=77) en sleutelpersonen (n=17)	Ja	<i>Kwantitatief deel:</i> - geen statistische toetsen (populatie-analyse); - geen bronnen/methoden triangulatie.  <i>Kwalitatief deel:</i> -geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	<i>Kwantitatief deel:</i> Ja. Populatieanalyse  <i>Kwalitatief deel:</i> selectie respondenten: - alle betrokkene partijen geïnterviewd - geen inhoudelijke representativiteit	Nee	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Het doel van de verandering in de Wet en de veronderstelde mechanismen worden beschreven. Resultaten refereren aan de knelpunten in de uitvoeringsproces.	MSMS=2.  Score op de uitkomst variabele voor en na invoering van de beleidsmaatregel, geen controlegroep  Samenhang op basis van 'indrukken' en tijdsrelatie

Essafi e.a. (2003) Evaluatie Wet Samen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analyse van jaarverslagen m.b.t. naleven van in de wet vermelde verplichtingen tot registratie van streefcijfers en maatregelen</li> <li>- enquête onder bedrijven/ overheids- en maatschappelijke organisaties (n=159)</li> </ul>	Deels. Geen feitelijke uitkomsten van de Wet in kaart gebracht, maar de meningen van de geïnterviewden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen statistische toetsen</li> <li>- geen bronnen/ methoden triangulatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- niet generaliseerbaar</li> <li>- geen verantwoording van de opzet</li> </ul>	Nee	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wél aandacht voor de implementatie</li> <li>- volledige implementatie ten tijde van de evaluatie</li> </ul>	Het doel van de Wet en veronderstelde mechanismen worden beschreven. Resultaten refereren aan de knelpunten in de uitvoeringsproces.	MSMS=1. Geen nulmeting, geen controlegroep  Samenhang op basis van 'indrukken/ meningen'
Mateman e.a. (2004) Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- drie interview rondes met verschillende betrokkenen (projectcoördinatoren, medewerkers, beleidsmedewerkers van gemeenten</li> <li>- telefonische interviews met verschillende betrokkenen (projectleiders, case-managers, beleidsmedewerkers bij gemeenten, vertegenwoordigers van reïntegratie bedrijven</li> <li>- face-to-face interviews met 44 deelnemers uit verschillende projecten</li> <li>- twee keer per jaar zijn bij de projecten gegevens opgevraagd van de deelnemers: persoonsgegevens, intakegegevens, informatie over de gevolgde trajecten, informatie over eventuele uitstroom of uitval en nazorg</li> <li>- analyse registratiegegevens van deelnemende bedrijven</li> </ul>	Ja	<p><i>Kwantitatief deel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- geen statistische toetsen</li> <li>- geen bronnen/ methoden triangulatie</li> </ul> <p><i>Kwalitatief deel:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wél bronnen triangulatie;</li> <li>- geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen informatie over generaliseerbaarheid; onderzoekers doen wél generaliserende uitspraken.</li> </ul>	Nee	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geen aandacht voor de implementatie; maar onderzoekers refereren aan eerdere publicaties</li> <li>- onvolledige implementatie ten tijde van de evaluatie</li> </ul>	Uitgangspunten van de stimuleringsprojecten worden beschreven. Resultaten refereren aan de knelpunten in het uitvoeringsproces.	MSMS=1. Geen nulmeting, geen controlegroep  Samenhang op basis van "indrukken/meningen" en tijdsrelatie

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne Betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/ -programma's	Interne validiteit
Mateman en Korevaar (2003) Duale projecten in de praktijk: successen en knelpunten	- interviews met sleutelrespondenten (n=16) - telefonische interviews met uitvoerders van duale trajecten (werkgevers, brancheorganisaties, onderwijsinstellingen, gemeenten, enz.) (n=32) - expertmeeting - literatuur onderzoek	Ja  De auteurs geven duidelijk aan dat het onderzoek niet als een effectevaluatie opgezet is, maar een inventarisatie van successen en knelpunten beoogt.	<i>Kwalitatief onderzoek:</i> -wél bronnen triangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	<i>Kwalitatief onderzoek:</i> selectie respondenten: - geen informatie over de respondentenselectie - geen inhoudelijke representativiteit	Nee	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Uitgangspunten van de duale projecten voor verschillende doelgroepen worden beschreven. Resultaten refereren aan de knelpunten (en succesfactoren) in de uitvoeringproces.	MSMS=nvt  Inventarisatie van knelpunten/ succesfactoren



(populatiegegevens of minder representatieve registraties) zoals in de Evaluatie Wet Arbeid Vreemdelingen en in het Raamconvenant Grote Ondernemingen. De resultaten van de studies zijn óf niet generaliseerbaar (onder andere omdat er kans op selectiviteit bestaat, bijvoorbeeld in de Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen<sup>21</sup> of omdat de studies kwalitatief van aard zijn), óf het is niet duidelijk of de resultaten generaliseerbaar zijn. Van dat laatste is sprake omdat daarover in de rapporten geen informatie is te vinden. De enige uitzondering hier is de Evaluatie Wet Arbeid Vreemdelingen waarvan de resultaten wél generaliseerbaar zijn.

Het valt op dat in evaluaties die van kwalitatieve onderzoekstechnieken gebruik maken, nauwelijks informatie terug te vinden is over de wijze waarop de onderzoekers de interne betrouwbaarheid of de externe validiteit van de resultaten beoogden te waarborgen. Twee evaluaties maken wél gebruik van triangulatie van bronnen (Evaluatie Duale Projecten en Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen).

Wat betreft de interne validiteit constateren we dat geen van de evaluaties voldoet aan de eis dat om uitspraken over effecten van beleids(interventies) te kunnen doen, een quasi-experimenteel design nodig is om de uitkomsten aan het geëvalueerde beleidsinstrument toe te kunnen schrijven<sup>22,23</sup>. De samenhang tussen de uitkomsten en de ingevoerde beleidsmaatregel wordt in plaats daarvan vooral 'vastgelegd' op basis van de meningen/ indrukken van de geïnterviewden of van de auteurs.

In alle onderzoeken ontbreekt in de rapportage een indicatie van de begripsvaliditeit. Het vaststellen van de programma-integriteit is problematisch in twee evaluaties omdat het implementatietraject van de beleidsmaatregel tijdens de dataverzameling nog niet afgerond was (Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen), of omdat er in het onderzoeksrapport geen expliciete aandacht aan is besteed (Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen).

Wat betreft de aandacht voor 'theorieën' die aan de geëvalueerde beleidsmaatregel ten grondslag liggen, valt op dat in alle evaluaties enige aandacht is besteed aan de doelen, verwachte uitkomsten en de mechanismen waarvan wordt verondersteld dat zij 'werken'. De veronderstelde mechanismen zijn echter niet altijd expliciet uitgeschreven, zij het dat ze op basis van de verslaglegging door ons wel gereconstrueerd kunnen worden. De uitwerking van de vraag of de door het beleid veronderstelde mechanismen in de praktijk ook zo werken blijft in deze onderzoeken voornamelijk beperkt tot verwijzingen naar de knelpunten in het uitvoeringsproces van de geëvalueerde maatregelen (zie verder hoofdstuk 4).

---

<sup>21</sup> Onderzoekers staan wél stil bij de kwestie van generaliseerbaarheid.

<sup>22</sup> Twee van de evaluaties zoeken slechts een samenhang tussen de beleidsmaatregel en de uitkomstvariabelen na de invoering van de beleidsmaatregel, en scoren daardoor niet hoger dan Niveau 1 van de MSMS (Evaluatie Wet Samen en Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen). Eén onderzoek kijkt naar de verschillen op de uitkomstvariabelen voor en na de invoering van de beleidsmaatregel, maar een vergelijking met een controlegroep blijft achterwege (MSMS Niveau 2) (Evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen). Tenslotte is er één onderzoek waarvan we de interne validiteit niet kunnen inschalen. In deze evaluatie is namelijk een vergelijking tussen de experimentele en de controlegroep gemaakt, maar pas na de invoering van de maatregel; er ontbreekt een nulmeting (Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen).

<sup>23</sup> We hebben de MSMS op het onderzoek naar de Evaluatie Duale Trajecten niet toegepast, omdat dit een knelpunten analyse is.

### 3.2.2 *Evaluatieonderzoeken op het terrein van sociaal-culturele integratie*

Bij de meerderheid van de bestudeerde evaluatieonderzoeken op het terrein van sociaal-culturele integratie gaat het om studies over de toegankelijkheid van gezondheidszorg en onderwijs. Een evaluatie betreft het terrein van de media (Multiculturele Televisie Nederland). De evaluaties in de eerst genoemde groep hebben vooral betrekking op de aansluiting van de zorg op de behoeften van bepaalde doelgroepen. Drie van de vier evaluaties beschrijven respectievelijk knelpunten ten aanzien van de toegankelijkheid van de huisartsenzorg voor asielzoekers, de thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten en de Arbozorg voor allochtone werknemers. Het vierde onderzoek betreft de effecten van de GGZ hulpverlening op de (geestelijke) gezondheid van vluchtelingen en asielzoekers.

De onderzoeken op het terrein van onderwijs betreffen de effectiviteit van een eenmalige subsidie aan (school)internaten en internaatachtige voorzieningen, een inventarisatie van knelpunten in islamitische scholen, en een proces- en effect evaluatie van het Landelijk Ondersteuningsprogramma Mentoring.

In algemene termen voldoen deze onderzoeken aan de eisen voor wetenschappelijke verslaglegging. Maar evenals bij de onderzoeken op het terrein van socio-economische integratie missen we een aantal keren een duidelijke en volledige beschrijving van

- de onderzoeksopzet (bij de onderzoeken: Toegankelijkheid van de huisartsenzorg voor asielzoekers; Evaluatie eenmalige subsidie aan (school)internaten), de steekproefgrootte en
- de (on)afhankelijke variabelen (Evaluatie eenmalige subsidie aan (school)internaten)<sup>24</sup>.

Tabel 3 geeft een overzicht van de methodologische kwaliteit van deze onderzoeken. In enkele evaluaties is de probleemstelling niet uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen (Toegankelijkheid van de huisartsenzorg voor asielzoekers en GGZ hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers) of is dat slechts ten dele gebeurd (Eenmalige subsidie aan (school)internaten). Van de zes onderzoeken waarbij (naast kwantitatieve methoden ook) kwalitatieve onderzoeksmethoden toegepast zijn, voldoet slechts één onderzoek aan alle criteria voor interne betrouwbaarheid (Thuiszorg voor Terminale Turkse en Marokkaanse patiënten). In dit onderzoek is er sprake van bronnentriangulatie, hebben de onderzoekers voldaan aan de eisen van intercodeur betrouwbaarheid, zijn de gegevens systematisch geanalyseerd, is er sprake van standaardisering van de interviewsituatie, zijn de interviews opgenomen en is de nauwkeurigheid van het interviewverslag door de onderzoekers verantwoord. In enkele onderzoeken is er ook sprake van bronnentriangulatie die de interne betrouwbaarheid verhoogt (Arbozorg voor allochtone werknemers, Toegankelijkheid huisartsenzorg asielzoekers, Islamitische Scholen en Evaluatie Landelijk Ondersteuningsprogramma Mentoring). De evaluatie van de GGZ hulpverlening heeft een hoge interne betrouwbaarheid (waarbij in de kwantitatieve analyses

---

<sup>24</sup> In sommige gevallen zijn deze wél uit het rapport af te leiden, zoals in het geval van de evaluatie van GGZ hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers.

effectgroottes zijn berekend en verschillen statistisch getoetst zijn op hun significantie).

Twee onderzoeken voldoen aan de eisen voor begripsvaliditeit: de onderzoekers hebben óf de meetinstrumenten vooraf getest óf hebben gebruik gemaakt van bestaande gestandaardiseerde vragenlijsten (respectievelijk Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten en Islamitische Scholen, GGZ hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers).

Wat betreft de externe validiteit (generaliseerbaarheid) van de evaluaties valt het op dat in bijna alle onderzoeken de auteurs hierover opmerkingen maken. In twee gevallen plaatsen de auteurs zelf kanttekeningen bij de generaliseerbaarheid van de resultaten omdat de response rate uiteindelijk lager is uitgevallen dan oorspronkelijk gehoopt was (Arbozorg voor allochtone werknemers, GGZ hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen). Bij kwalitatief onderzoek constateren we dat in geen van de gevallen inhoudelijke representativiteit is nagestreefd. De auteurs geven soms aan dat de resultaten een goed beeld van de realiteit geven omdat óf alle betrokkenen óf een belangrijk deel van de degenen die de objecten van de beleidsmaatregel zijn, geïnterviewd zijn (bij het onderzoek naar de eenmalige subsidie aan de schoolinternaten en het onderzoek naar islamitische scholen).

Alle evaluaties hebben in meer of mindere mate aandacht besteed aan het 'implementatieproces' van de te evalueren beleidsmaatregel. In het onderzoek naar de effectiviteit van de eenmalige subsidie aan (school)internaten constateren we echter een belangrijk knelpunt met betrekking tot de programma-integriteit: de onderzoekers zijn er tijdens de dataverzameling achter gekomen dat verschillende internaten de subsidie voor de gestelde doelen nog niet volledig besteed hebben of uitstel van de besteding hebben gevraagd of zouden gaan vragen.

Een belangrijke tekortkoming van de evaluaties op het terrein van sociaal-culturele integratie is de gebrekkige aandacht voor de 'theorie' achter de onderzochte maatregel. De veronderstelde mechanismen die ervoor zouden moeten zorgen dat deze maatregelen succesvol zijn, worden óf (zeer) summier geëxpliciteerd, óf de koppeling van de resultaten naar de veronderstelde mechanismen ontbreekt indien deze wél geëxpliciteerd zijn. Zo beschrijven de auteurs van de evaluatie van de eenmalige subsidie naar (school)internaten duidelijk de mechanismen volgens welke de subsidie een bijdrage moest leveren aan een betere integratie van de leerlingen.

De auteurs zijn echter niet nagegaan of de subsidie ook op deze manier werkte. Hetzelfde is te zien bij de evaluatie van de toegankelijkheid van huisartsenzorg voor asielzoekers. Een uitzondering is de evaluatie van het Landelijke Ondersteuningsprogramma Mentoring. In deze evaluatie worden de uitgangspunten en veronderstelde mechanismen van dit beleidsprogramma geëxpliciteerd. Op basis van casestudies van de leerlingen gaan de auteurs na hoe de veronderstelde mechanismen daadwerkelijk werken, en of er ook andere mechanismen aan het werk zijn.

De evaluaties die zich op de knelpunten in de uitvoering van de beleidsprogramma's concentreren brengen meestal de uitgangspunten van deze programma's in kaart. Soms gaan de auteurs (deels) in op de vraag of de

Tabel 3 De kwaliteit van evaluatieonderzoek naar sociaal-culturele integratie (toegankelijkheid/ gebruik van zorg, onderwijs, media)

*Toegankelijkheid/ gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen*

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/ -programma's	Interne validiteit
Kamphuis e.a. (2003) Arbozorg voor allochtone werknemers	- 27 groeps gesprekken met 165 allochtone werknemers onder behandeling bij een Arbodienst - schriftelijke enquête onder Arbodiensten (42 diensten met 272 vestigingen) - telefonische interviews met Arbo-professionals en professionals uit de tweedelij - literatuurstudie - Delphi-ronde - expertmeeting	Ja.	<i>Kwantitatief deel:</i> - geen statistische toetsen/betrouwbaarheidsintervallen - wél bronnen triangulatie:  <i>Kwalitatief deel:</i> -wél methoden/ bronnen triangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, systematische analyse resultaten en nauwkeurigheid van het interviewverslag; wél gestandaardiseerde interviewsituatie voor focusgroepen; interviews met aantekeningen	<i>Kwantitatief deel:</i> Niet representatief voor de allochtone populatie binnen de totale populatie van de Arbodiensten: respons bij schriftelijke enquête is 42%.  <i>Kwalitatief deel:</i> selectie respondenten: - respondenten zijn geselecteerd via verschillende kanalen, deels met de sneeuwbal methode - inhoudelijke representativiteit: niet duidelijk bij groepsinterviews, bij andere onderdelen: nee.	Nee	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	De uitgangspunten van Arbozorg en de knelpunten in de toegankelijkheid van Arbozorg zijn in kaart gebracht. Sommige knelpunten hangen samen met de uitgangspunten van Arbozorg.	MSMS=n.v.t.  Onderzoek gericht op inventarisatie van <i>knelpunten</i>
Graaff e. a. (2005) Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten	- 2 deelstudies - kwalitatieve interviews met de naasten van terminale patiënten (n=18), indicatiestellers (n=10), transferverpleegkundigen (n=12) - enquête onder huisartsen (n=78) en thuiszorgmedewerkers (n=93)	Ja	<i>Kwantitatief deel:</i> - verschillen statistisch getoetst - geen methoden/ bronnen triangulatie <i>Kwalitatief deel:</i> -wél bronnen triangulatie - standaardisering van de interviewsituatie - interviews zijn opgenomen - intercodeur betrouw-	<i>Kwantitatief deel:</i> Landelijk representatief voor thuiszorgmedewerkers, representatief voor huisartsen in drie grote steden  <i>Kwalitatief deel:</i> - interviews met naasten: kans op selectiviteit maar diversiteit in kenmer-	Ja, alleen bij kwantitatieve deel	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	De uitgangspunten van organisatie van thuiszorg (m.b.t. terminale zorg) zijn in kaart gebracht. Op basis van de resultaten worden de achtergronden van gebrekkige toegankelijkheid systematisch in kaart gebracht	MSMS=n.v.t.  Onderzoek gericht op inventarisatie van <i>knelpunten</i>

			baarheid en het vastleggen van het interviewverslag zijn verantwoord - er is sprake van een systematische analyse van de resultaten	ken respondenten; landelijke spreiding van respondenten (behalve transferverpleegkundigen) - geen inhoudelijke representativiteit				
Inspectie voor de Gezondheidszorg (2003) Toegankelijkheid huisartsenzorg asielzoekers	- onaangekondigde bezoeken bij 49 centra; - interviews onder huisartsen en praktijkverpleegkundigen bij 20 centra	Ja. Maar de probleemstelling is weinig uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen.	<i>Kwantitatief deel:</i> niet van toepassing  <i>Kwalitatief deel:</i> - wél bronnen triangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	Volgens de auteurs niet representatief voor alle centra in Nederland	Nee	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	De uitgangspunten van huisartsenzorgverlening, middelen, en context worden beschreven. Verwachte uitkomst is niet concreet geformuleerd maar kan afgeleid worden als 'tijdige en adequate' gezondheidszorg voor asielzoekers. Sommige knelpunten hangen samen met de uitgangspunten van het beleid.	MSMS=n.v.t.  Onderzoek naar de mate van naleving van afspraken en inventarisatie van <i>knelpunten</i> .

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/-programma's	Interne validiteit
Graaff e. a. (2005) GGZ hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen in Nederland	- voor en na meting (na 3 maanden) na GGZ hulpverlening (n=34) met een controle groep (n=43)	Ja. Hoewel de probleemstelling niet is vertaald naar concrete onderzoeksvragen, zijn ze herleidbaar.	<i>Kwantitatief deel:</i> Statistische toetsen gebruikt en effect-groottes berekend voor het verschil (in de uitkomst indicatoren) tussen de voor- en nameting  <i>Kwalitatief deel</i> Niet van toepassing	De onderzoekers merken op dat de grootte van de interventiegroep lager is dan gewenst. Deze groep is geselecteerd uit 11 RIAGG's en GGZ-instellingen verspreid over het hele land. De controle-groep is geselecteerd via verschillende kanalen (VWN, via internet, sneeuwbal-methode en Pharos).	Ja.	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Uitgangspunten van de GGZ hulpverlening kort in kaart gebracht; veronderstellingen achter het beleid niet geëxpliciteerd.	MSMS=4  Score op de uitkomstvariabelen voor en na de interventie zowel wat betreft de experimentele als de controle groep, met controle op andere variabelen die de uitkomstvariabelen beïnvloeden

Onderwijs

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/-programma's	Interne validiteit
Rigter en Krooneman (2003) (School)internaten en internaatachtige voorzieningen: evaluatie van de eenmalige subsidie...	- analyse subsidieaanvragen - interviews met coördinatoren van 20 internaten, medewerkers, ouders van leerlingen en externe betrokkenen	- Wél wat betreft de invoering en naleving van de subsidie - niet wat betreft de effectevaluatie (er zijn geen nametingen van de uitkomst variabelen)	Geen informatie	Alle internaten die een subsidie hebben ontvangen zijn in het onderzoek meegenomen.	Nee	- wél evaluatie van de implementatie - onvolledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Doelen, middelen en verwachte uitkomsten van de interventie en de veronderstelde mechanismen zijn geëxpliciteerd. De resultaten zijn niet tegen de veronderstelde mechanismen afgezet.	MSMS= 1  Geen nulmeting, geen controlegroep. Uitspraken over de uitkomst op basis van indrukken van respondenten.
Inspectie van het Onderwijs (2003). Islamitische scholen nader onderzocht	- Vervolg onderzoek naar 20 islamitische scholen die door de Inspectie in 2002 als "risicovol" beoordeeld waren voor sociale cohesie - participerende observatie - inhoudsanalyse van de lesmethoden, werkstukken door leerlingen, schoolgidsen, schoolplannen en websites van de scholen - gesprekken met/ enquêtes onder personeel, directie, bestuur, leerlingen, ouderen en medezeggenschapsraad	Ja	<i>Kwantitatief deel:</i> - geen statistische toetsen - wél methoden/ bronnentriangulatie  <i>Kwalitatief deel:</i> - wél methoden/ bronnentriangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	- selectie scholen: helft van de islamitische scholen bezocht. Volgens de auteurs is het aannemelijk dat dit een juist beeld van islamitisch onderwijs geeft. - inhoudelijke representativiteit: alle scholen die in aanmerking kwamen voor het onderzoek zijn bezocht	Ja	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Mechanismen waarmee de (islamitische) scholen een <i>bijdrage</i> moeten leveren aan de integratie van de leerlingen en uiteindelijk aan sociale cohesie worden geëxpliciteerd. De resultaten zijn deels tegen de veronderstelde mechanismen afgezet.	MSMS=1  Onderzoek gericht op inventarisatie van <i>knelpunten</i> voor sociale integratie in islamitische scholen en naleving van verbeterpunten die eerderesignaleerd zijn (voor de onderzoeksvraag over leerprestaties wordt wél een vergelijking gemaakt met andere zwarte scholen).  Samenhang op basis van meningen en inhoudsanalyse van relevante stukken

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/-programma's	Interne validiteit
Crul & Kraal (2004) Evaluatie Landelijk Ondersteuning-programma Mentoring	- literatuuronderzoek naar o.a. prestaties van leerlingen- drie deelstudies voor evaluatie van drie mentoringprojecten - documentenanalyse - interviews met sleutelfiguren - casestudies van studenten - kwantitatieve analyse van leerprestaties van studenten	Ja	<i>Kwalitatief deel:</i> - wél methoden/ bronnentriangulatie - geen inhoudelijke representativiteit - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen, en nauwkeurigheid van het interviewverslag	De auteurs geven aan dat het doel van de studie is om de belangrijkste mechanismen bij coaching te achterhalen.	Nee	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	De uitgangspunten van de interventie en de veronderstelde mechanismen worden geëxpliciteerd. Op basis van casestudies van de leerlingen wordt de feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen besproken (deelstudie 1 en 2).	MSMS=2  Deel onderzoek 1: geen controle groep; prestatiecijfers van leerlingen voor en na de interventie (en schooluitval)  Samenhang tussen de interventie en uitkomst op basis van meningen/ leerprestaties



Media

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne betrouwbaarheid	Generaliseerbaarheid (Externe validiteit)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/ -programma's	Interne validiteit
Eijk en Postma (2004) Evaluatie uitvoering Convenant Multi- Culturele Televisie Nederland	- 2 deelstudies - interviews met samenwerkingspart- ners over de uitvoering van het convenant (n=11) - interviews met de doelgroep (n=1190)	Ja	<i>Kwantitatief deel:</i> - betrouwbaarheids- marges berekend - geen methoden/ bronnentriangulatie  <i>Kwalitatief deel:</i> -geen methoden/ bronnentriangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, systematische analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	<i>Kwantitatief deel:</i> De steekproef is representatief voor allochtonengroepen in vier grote steden. Dit is niet het geval voor autochtonen.  <i>Kwalitatief deel:</i> - vanuit elke samen- werkingsorganisatie/ instelling is één per- soon geïnterviewd; auteurs merken op dat het om de subjectieve beoordeling van de geïnterviewden gaat - geen inhoudelijke representativiteit	Nee	- wél aandacht aan de implementatie - volledige imple- mentatie ten tijde van de evaluatie	De uitgangspunten van de MTNL zijn in kaart gebracht. Resultaten worden hier niet tegen afgezet.	MSMS=1*  Onderzoek gericht op: a) de mate van het convenant en de <i>knelpunten</i> hierin; b) <i>bereik</i> van de MTNL onder de doelgroep  Samenhang tussen de interventie en uitkomst op basis van meningen

\* MSMS is toegepast omdat het onderzoek uitspraken doet over het bereik van de MTNL onder de doelgroepen

geconstateerde knelpunten gerelateerd zijn aan de uitgangspunten van het beleid (Arbozorg voor allochtone werknemers) of vindt dit slechts summier plaats (Convenant Multiculturele Televisie). In het onderzoek naar de toegankelijkheid van de thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten zijn de uitgangspunten met betrekking tot de hulpverlening summier in kaart gebracht. Op basis van interviews met betrokken partijen worden verschillende factoren onderscheiden die de toegang tot palliatieve zorg kunnen bevorderen of belemmeren. De onderzoekers maken de mechanismen die de toegang van deze doelgroep tot zorg eventueel belemmeren/ bevorderen vooraf echter nauwelijks expliciet. Hierdoor ontbreekt een terugkoppeling van de resultaten naar de veronderstelde mechanismen, hoewel de onderzoekers op basis van de resultaten een theoretisch model construeren voor de toegankelijkheid van de thuiszorg voor terminale patiënten. In dat model wordt aandacht besteed aan het gedrag en de houding van de doelgroep ten aanzien van relevante factoren.

In de evaluatie van het onderwijs op Islamitische Scholen expliciteren de auteurs de mechanismen volgens welke deze scholen een bijdrage zouden leveren aan de integratie van de leerlingen en uiteindelijk aan sociale cohesie. De vraag of deze veronderstelde mechanismen in werkelijkheid ook zo werken wordt slechts ten dele beantwoord.

Ook in het onderzoek naar de effectiviteit van GGZ-hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers ontbreekt de explicitering van de 'theorie' over het waarom en hoe de GGZ-hulpverlening goed toegankelijk is voor deze speciale groep. De evaluatie blijft beperkt tot een summiere maar expliciete presentatie van het doel, de middelen en de uitkomsten van de interventie. Wat betreft de interne validiteit ('inschaling' op de MSMS) bevindt deze evaluatie zich echter op een opmerkelijk hoog niveau (Niveau 4)<sup>25</sup> waardoor het doen van uitspraken over de vraag of de GGZ hulpverlening aan vluchtelingen en asielzoekers al dan niet effectief is, goed mogelijk wordt: na drie maanden behandeling neemt de mate waarin somatische klachten en symptomen van angst en posttraumatisch stress syndroom voorkomen, af in vergelijking met vluchtelingen en asielzoekers die geen behandeling hebben gehad<sup>26</sup>. Echter, omdat de mechanismen een 'black box' blijven, kan men er op basis van deze evaluatie niet achter komen *hoe* het resultaat bereikt wordt.

Overige effectevaluaties bevinden zich op Niveau 1 of 2 van de MSMS (zie Tabel 3). Zoals het geval was bij de effectevaluaties op het terrein van sociaal-economische integratie, worden in deze studies uitspraken over de effectiviteit van de geëvalueerde beleidsmaatregel vaak gedaan op basis van de indrukken/meningen van de geïnterviewden zoals professionals of individuen uit de doelgroep. In geen van deze onderzoeken is de samenhang tussen de beleidsmaatregel en de bereikte resultaten vastgelegd<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> In dit onderzoek maken de onderzoekers gebruik van een interventiegroep en een controlegroep, zijn scores op de uitkomstvariabelen voor beide groepen voor en na de interventie berekend en is gecontroleerd voor variabelen die invloed kunnen hebben op de uitkomst.

<sup>26</sup> De auteurs merken op dat de effectiviteit van de behandeling beter gemeten kan worden wanneer de onderzoeksperiode langer dan drie maanden is en wanneer er meerdere meetmomenten zijn.

<sup>27</sup> We hebben bekeken of de samenhang vastgesteld was op basis van correlatiecoëfficiënten, tijds- of dosis-effectrelatie. Soms wordt wel gebruik gemaakt van inhoudsanalyses van relevant schriftelijk materiaal, en in enkele onderzoeken worden leerprestaties gebruikt als een uitkomst variabele (in dit laatste geval kan sprake zijn van een correlatie maar hierover is in de rapportages niets terug te vinden).

### **3.2.3 Evaluatieonderzoeken op het terrein van inburgering en naturalisatie**

De twee evaluatieonderzoeken die we op het terrein van inburgering en naturalisatie aantreffen regarderend uitvoering en effect van de invoering van de naturalisatietoets en de uitvoering van de oriëntatiecursus voor geestelijke bedienaren<sup>28, 29</sup>. Beide onderzoeken voldoen aan de voorwaarden wat betreft descriptieve validiteit/verslaglegging. Tabel 4 geeft een overzicht van de methodologische kwaliteit van deze onderzoeken.

Wat betreft de interne betrouwbaarheid van de resultaten constateren we het volgende: beide onderzoeken gebruiken verschillende methoden/ bronnen om dezelfde onderzoeksvraag te beantwoorden, hetzij in het kwantitatieve hetzij in het kwalitatieve deel van het onderzoek. In beide rapporten is geen informatie te vinden met betrekking tot aspecten zoals interviewsituatie, intercodeur betrouwbaarheid en analyse van resultaten (zie Tabel 4). Wat betreft de inhoudelijke representativiteit van de resultaten (van kwalitatieve aard) is in de rapportages óf geen informatie te vinden over de wijze waarop de respondenten geselecteerd zijn (evaluatie oriëntatieprogramma geestelijke bedienaren), óf rapporteren de onderzoekers zelf dat de resultaten slechts indicatief van aard zijn vanwege het kleine aantal respondenten (evaluatie naturalisatietoets). De analyses met betrekking tot de veranderingen in het aantal naturalisatieaanvragen na de invoering van de naturalisatietoets is gebaseerd op populatiecijfers. Dat maakt dat de externe validiteit van het onderzoek hoog is.

Uit de beschrijving van de onderzoeksopzet en de uitvoering van het onderzoek is niet te achterhalen of in de evaluatie van het oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren gebruik gemaakt is van gestandaardiseerde instrumenten en of de onderzoeksinstrumenten getoetst zijn vóór de dataverzameling (begripsvaliditeit). Bij de evaluatie van de naturalisatietoets is wél een pilot uitgevoerd om de vragenlijst voor de gemeenten te testen.

De auteurs van de evaluatie van de invoering van de naturalisatietoets geven aan dat met de invoering van de naturalisatietoets, een uniforme, objectieve en eenduidige vorm beoogd is om de mate van inburgering in de Nederlandse samenleving te toetsen. Met betrekking tot de evaluatie van het effect van de invoering van de naturalisatietoets stellen de auteurs de volgende onderzoeksvraag: 'wat is het effect van de naturalisatietoets op de naturalisatieprocedure?'<sup>30</sup> De auteurs operationaliseren het 'effect' als de gerealiseerde 'verandering in het aantal naturalisatieaanvragen na de invoering van de toets'. Daarom geeft deze evaluatie geen antwoordt op de vraag of de

---

<sup>28</sup> Geestelijke bedienaren zijn personen die:

- een geestelijk, godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt bekleden of
- arbeid verrichten als geestelijk voorganger, godsdienstleraar of zendeling of
- ten behoeve van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag werkzaamheden van overwegend godsdienstige, geestelijke of levensbeschouwelijke aard verrichten (E-Nieuwsbrief Project Modernisering Inburgering, 8 december 2006).

<sup>29</sup> In december 2006 verscheen een evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van de naturalisatietoets. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van FORUM (R. van Oers, De naturalisatietoets geslaagd?, Raadboud Universiteit, Nijmegen, 2006). Dit onderzoek is niet meegenomen in deze synthese.

<sup>30</sup> Andere onderzoeksvragen in het onderzoek zijn: 1) hoe ziet de toets eruit? 2) Hoe vindt de uitvoering van de toets plaats?

Tabel 4 De kwaliteit van onderzoek naar inburgering en naturalisatie

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne Betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/ -programma's	Interne validiteit
INDIAC (2004) Evaluatie naturalisatietoets: onderzoek naar uitvoering en effect van de invoering van de Naturalisatietoets	- literatuuronderzoek - interviews binnen IND, bij de ROC's, met kandidaten en bij bureau ICE - enquête bij gemeenten - kwantitatieve analyse registratiesystemen - dossieronderzoek	Deels	<i>Kwantitatief deel:</i> - populatiecijfers - wél bronnen triangulatie  <i>Kwalitatief deel:</i> - geen bronnen/ methoden triangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, systematische analyseresultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	<i>Kwantitatief deel:</i> Het gaat om populatie aantallen  <i>Kwalitatief deel:</i> Wat betreft de interviews met kandidaten merken de auteurs op dat de resultaten indicatief zijn wegens het kleine aantal. Geen opmerkingen bij andere onderdelen.	voor de enquête bij gemeenten: ja	- wél aandacht voor de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Doelen van de naturalisatietoets worden kort aangegeven. Geen koppeling tussen de resultaten en de doelen van de toets.	MSMS=2  Aantal naturalisatieverzoeken voor en na de naturalisatietoets.  Causaliteit op basis van tijdsrelatie
Gemert e.a. (2004) Apart inburgeren? Evaluatie oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren	- telefonische/ face-to-face interviews met 12 Turkse en Marokkaanse cursisten, verantwoordelijken voor de opzet en uitvoering van de cursussen, trajectbegeleiders, ROC en werkgevers van imams in 4 gemeenten en 4 experts - documentenanalyse	Ja	<i>Kwalitatief onderzoek:</i> - wél methoden/ bronnentriangulatie - geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten, standaardisering van de interviewsituatie, opname interviews vs. aantekeningen en nauwkeurigheid van het interviewverslag	<i>Kwalitatief onderzoek:</i> - Geen informatie over de wijze van selectie van respondenten - geen inhoudelijke representativiteit	Nee	- wél aandacht aan de implementatie - volledige implementatie ten tijde van de evaluatie	Doelen, middelen, en beoogde effecten worden globaal beschreven. Kort wordt ingegaan op de veronderstelde mechanismen. Resultaten worden hier niet tegen afgezet.	MSMS=n.v.t.  Procesevaluatie

bovengenoemde doelstelling van de beleidsinterventie gehaald is (anders gezegd: of er sprake is van een onderscheidend vermogen van de naturalisatietoets)<sup>31</sup>.

Beide evaluaties besteden aandacht aan het implementatietraject. Zo vermeldt de evaluatie van de oriëntatiecursus voor geestelijke bedienaren dat deze cursus oorspronkelijk bedoeld was voor alle geestelijke bedienaren, maar in de praktijk beperkt is gebleven tot (Turkse en Marokkaanse) imams<sup>32</sup>. De aandacht voor de 'theorie' achter deze beleidsmaatregelen is echter gebrekkig in beide evaluaties. De auteurs volstaan met een zeer summiere beschrijving van het doel van het instrument (evaluatie van de naturalisatietoets), of van de veronderstelde mechanismen (evaluatie oriëntatieprogramma geestelijke bedienaren). De evaluatie van de naturalisatietoets vergelijkt het (totaal) aantal naturalisatieaanvragen vóór en na de invoering van de toets en komt daarmee op Niveau 2 van de MSMS. Dit maakt het niet mogelijk met zekerheid te zeggen of de daling in het aantal naturalisatieaanvragen te maken heeft met de invoering van de toets, of dat andere factoren een rol spelen. De uitspraken over de causaliteit tussen de invoering van de naturalisatietoets en de waargenomen afname in het aantal naturalisatieaanvragen zijn gebaseerd op de tijdsrelatie. De evaluatie van de oriëntatiecursus voor de geestelijke bedienaren is een procesevaluatie die geen uitspraken doet over de mate van inburgering van geestelijke bedienaren die door de cursus wordt bereikt.

### ***3.2.4 Evaluatieonderzoeken op het terrein van de preventie en bestrijding van criminaliteit***

In onze zoektocht naar evaluatieonderzoek op het terrein van maatschappelijke integratie van allochtonen zijn we slechts één evaluatieonderzoek tegenkomen op het terrein van criminaliteit<sup>33</sup>: een tussenmeting van de effectiviteit van politie-interventies in de regio Rotterdam (Tabel 5). Deze studie beoogt, onder andere, het beantwoorden van de volgende vraag<sup>34</sup>: is het te verwachten dat interventies waarin expliciet aandacht gegeven wordt aan de sociale netwerken van allochtone jongeren en aan communicatieproblemen op basis van culturele verschillen, effectiever zijn dan de gebruikelijke interventies? Een voorbeeld van de eerste groep interventies is het hulpverleningsproject Nieuwe Perspectieven<sup>35</sup>. In dit project krijgen jongeren iemand toegewezen van de zogeheten interventieteams die hen intensief begeleidt vanuit de sociale omgeving van de jongere: het buurthuis, de school en het gezin. Voorbeelden van de tweede groep interventies die in het onderzoek genoemd worden zijn Glenn Mills of Halt.

---

<sup>31</sup> Halen beter ingeburgerde allochtonen de naturalisatietoets, en falen degenen die minder goed ingeburgerd zijn?

<sup>32</sup> In de jaren daarna (2005 en 2006) hebben ook andere geestelijke bedienaren dan imams aan het programma deelgenomen, o.a. priesters, dominees, Afrikaanse voorgangers, Egyptische Kopten (persoonlijke mededeling, Directie Inburgering en Integratie).

<sup>33</sup> Ten tijde van het afronden van het onderhavige onderzoek is een grootschalige evaluatie van het preventiebeleid (2001-2004) gericht op het voorkomen van criminaliteit onder allochtone jongeren voltooid. Het ging om ongeveer 250 projecten uitgevoerd in 38 gemeenten (Veenma e.a., 2006). Dit onderzoek is niet meer betrokken in onze analyses. Wél geven we in Hoofdstuk 4 een kort overzicht van de onderzoeksresultaten (zie Box 1).

<sup>34</sup> In dit onderzoek werd ook onderzocht of de netwerken waaraan allochtone jongeren deelnemen voor hen het risico bepalen om crimineel te worden of te blijven en of er andere verklaringen zijn voor crimineel gedrag. Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag gaan de auteurs uit van de netwerktheorie.

<sup>35</sup> Dit project is bedoeld voor jongeren die hun geld verdienen met diefstallen, berovingen, verkoop van drugs, of die drugskoerier zijn.

Het onderzoek is kwalitatief van aard, er zijn tussen de 60 en 75 jongeren geïnterviewd die in het Justitieel Casus Overleg in Rotterdam en omgeving 'op de agenda' staan. Er zijn drie meetmomenten gebruikt: de situatie op 12 jarige leeftijd (retrospectief in beeld gebracht in een andere steekproef), de situatie vóór de interventie en de situatie gemiddeld acht maanden na de interventie.

De kwaliteit van de verslaglegging is hoog: in de verslaglegging kunnen we een duidelijke en volledige beschrijving van de onderzoeksopzet terugvinden. Daarnaast zijn het onderzoeksdoel, de probleem- en vraagstelling duidelijk beschreven. Ook de steekproefgrootte en de onderzoeksperiode zijn duidelijk terug te lezen in de rapportage.

Wat betreft de methodologische kwaliteit van het onderzoek valt het volgende op: hoewel het onderzoek beoogt uitspraken te doen over de effectiviteit van interventies van verschillende aard, blijft het onderzoek qua design op het Niveau 2 van de MSMS steken. De enige conclusie die de auteurs over de effectiviteit van de interventies trekken is dat deze niet te beoordelen is vanwege de 'versnipperde' interventies (dat wil zeggen, grote heterogeniteit in de interventies). Een zeer lage respons (25%) speelt ook een rol. Na het toepassen van een respons-nonrespons analyse komen de onderzoekers tot de conclusie dat er geen significante verschillen zijn qua leeftijd en aantal politiecontacten tussen de jongeren die wel en de jongeren die niet meededen aan het onderzoek. Wél hebben vrouwen vaker mee gedaan aan het onderzoek. Onderzoekers merken op dat Rotterdam als onderzoekslocatie is gekozen omdat het een grote stad is waar het merendeel van de schoolgaande jeugd allochtoon is en waar veel problemen met jeugdige (allochtone) criminelen bestaan. De vraag of de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn voor (allochtone) criminele jeugd in Nederland wordt niet beantwoord.

De auteurs hebben een aantal maatregelen genomen om de interne betrouwbaarheid van de resultaten te verhogen. Er is deels sprake van triangulatie van bronnen en de interviewsituatie is zo veel mogelijk gestandaardiseerd. De interviews met de jongeren zijn niet op band opgenomen, maar de auteurs geven een verantwoording hiervoor: er is van afgezien omdat de jongeren dat als bedreigend konden ervaren in verband met verlies van anonimiteit.

Ook werd er gebruik gemaakt van eerder getoetste meetinstrumenten (begripsvaliditeit). Een beschrijving van voorbeelden van interventies in Rotterdam die volledig geïmplementeerd zijn ten tijde van de dataverzameling (programma integriteit) is terug te lezen in de rapportage. Evenzeer besteden de auteurs aandacht aan de 'theorieën' achter deze interventies, maar gaan verder niet na of deze veronderstellingen daadwerkelijk ook zo werken.

Tabel 5 De kwaliteit van onderzoek naar criminaliteit

Evaluatieonderzoek	Opzet	Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?	Interne betrouwbaarheid	Externe validiteit (Generaliseerbaarheid)	Begripsvaliditeit	Programma integriteit	Aandacht voor theorie(ën)/ assumpties achter beleidsmaatregelen/ -programma's	Interne validiteit
Broekhuizen en Driessen (2006). Criminele jongeren aan het woord over vrienden, normen en waarden en de politie Deelonderzoek 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interviews op twee verschillende tijdstippen (gemiddeld met 8 maanden verschil) respectievelijk met 75 en 60 probleem jongeren (12-18 jaar) uit Justitieel Casus Overleg in Rotterdam e.o. die met politie in aanraking zijn geweest</li> <li>- drie meetmomenten:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 12 jaar (retrospectief)</li> <li>2) 1<sup>e</sup> interview: gemiddeld, 15,6 jaar</li> <li>3) 2<sup>e</sup> interview gemiddeld 16,3 jaar</li> </ol> </li> <li>- vergelijking van resultaten met kwantitatieve gegevens uit ander onderzoek</li> <li>- tussenmeting</li> </ul>	Deels	<i>Kwalitatief onderzoek:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- deels bronnen triangulatie, geen methoden triangulatie</li> <li>- geen informatie over intercodeur betrouwbaarheid, analyse resultaten en nauwkeurigheid van het interviewverslag</li> <li>- wél gestandaardiseerde interviewsituatie</li> <li>- geen opname van interviews omdat jongeren dat als bedreigend konden ervaren wegens gebrek aan anonimiteit.</li> </ul>	Lage respons rate (26%) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen inhoudelijke representativiteit, alle jongeren uit de JCO die mee wilden werken zijn ook daadwerkelijk geïnterviewd.</li> </ul>	Ja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wél aandacht voor de implementatie</li> <li>- volledige implementatie ten tijde van de evaluatie</li> </ul>	Uitgangspunten van interventies en achterliggende mechanismen worden kort weergegeven. Bevindingen worden niet afgezet tegen de beleidsveronderstellingen.	MSMS=2  Aantal politie contacten en aard delicten voor en na verschillende politie-interventies. De evaluatie is vooraf niet opgezet als een quasi-experimenteel design.





## 4 Contexten, veronderstelde mechanismen en uitkomsten van het integratiebeleid zoals ontleend aan recente evaluatieonderzoeken

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag welke sociale en institutionele mechanismen aan de geëvalueerde interventies/ programma's op het terrein van integratiebeleid ten grondslag liggen en wat de contexten zijn waarin ze *geacht worden* werkzaam te zijn. Vervolgens bezien we hoe deze beleidsmaatregelen *feitelijk werken*. We baseren ons daarbij op de geanalyseerde evaluatierapporten<sup>36</sup>.

### 4.1 Beleid gericht op sociaal-economische integratie van allochtonen

Tabel 6 geeft, per geëvalueerde beleidsmaatregel, een korte beschrijving van de *maatregel*, de *beoogde effecten*, en de *mechanismen* op grond waarvan verondersteld wordt dat resultaten *zouden worden geboekt*. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de *contexten* waarin deze mechanismen zouden werken, de *feitelijke* werking van de beleidsmaatregelen en de *bereikte resultaten*.

Bijna alle geëvalueerde maatregelen hebben als hoofddoel het *bevorderen van de arbeidsparticipatie van allochtonen*. Twee van de beleidsinterventies (het Raamconvenant Grote Ondernemingen en de Wet Samen) beogen grote bedrijven of individuele werkgevers te stimuleren om structurele veranderingen in het personeelsbeleid in te voeren teneinde de onevenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te verminderen. De Wet Samen (die sinds januari 2004 niet meer van kracht is) legde werkgevers een verplichting op om de etnische achtergrond van hun werknemers en het aandeel van etnische minderheden daarin te registreren. Individuele werkgevers moesten een jaarverslag uitbrengen met hun streefcijfers en met de door hen genomen maatregelen om een evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden te bereiken. Deze jaarverslagen werden gedeponereerd bij de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI).

Bij het Raamconvenant Grote Ondernemingen (dat gold van medio 2000 tot juni 2004) ging het om concrete afspraken tussen de overheid en ruim honderd grote organisaties uit diverse branches. De afspraken betroffen diverse onderdelen van het personeels- en organisatiebeleid wat betreft instroom, behoud en doorstroom van werknemers uit etnische minderheidsgroepen binnen deze ondernemingen.

---

<sup>36</sup> Zoals in het voorgaande hoofdstuk duidelijk is geworden, is een knelpunt hier dat de auteurs niet in alle evaluaties nagaan wat de veronderstelde mechanismen achter de geëvalueerde beleidsmaatregelen zijn. In die gevallen wordt vooral volstaan met een beschrijving van de doelen en de verwachte uitkomsten van de maatregel en van de middelen waarmee de uitkomsten bereikt zouden moeten worden. In deze gevallen hebben we op basis van de verslaglegging zo veel mogelijk de 'theorieën' achter de interventies/ programma's gereconstrueerd. Ook wordt niet in alle onderzoeken gerapporteerd over *hoe* en *waarom* de veronderstelde mechanismen daadwerkelijk werken maar wordt vooral gewezen op de knelpunten (of succesfactoren) in het uitvoeringproces.

Tabel 6 Overzicht van recent evaluatieonderzoek naar (het bevorderen van) *socio-economische integratie* van allochtonen: beleidsinstrumenten, context, mechanismen en resultaten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de interventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen en overige factoren)	Resultaten
Zandvliet e.a. (2004) Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen	Afspraken in de vorm van een convenant met (96) grote ondernemingen moeten de arbeidsparticipatie/ arbeidsmarktpositie van etnische minderheden verhogen/ verbeteren (wat betreft instroom, behoud, en doorstroom)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidsparticipatie van etnische minderheden is te vergroten door:</li> <li>- structurele veranderingen in het personeelsbeleid van bedrijven en organisaties (bijv. interculturele werving en selectie; behoud en doorstroom)</li> <li>- procesbewaking door projectorganisatie (Ruim Baan voor Minderheden) door ondersteuning, advisering en terugkoppeling aan de deelnemende organisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de maatregel werd uitgevoerd door grote ondernemingen</li> <li>- het was bedoeld voor etnische minderheden</li> </ul>	<p><i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gebrek aan inhoudelijke ondersteuning bij procesbewaking</li> </ul> <p><i>Overige factoren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- strategische keuzes van grote bedrijven en organisaties (bijv. vacaturestops)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maatregelen zijn goed uitvoerbaar</li> <li>- 28% van de afspraken is volledig gerealiseerd;</li> <li>- Grootste deel van de afspraken is in uitvoering (62%)</li> <li>- uitvoering van afspraken m.b.t. instroom blijft achter:</li> <li>- interne oriëntatie i.p.v. externe oriëntatie door bedrijven/organisaties</li> <li>- instroom en doorstroom is nauwelijks verschillend van de niet-deelnemende bedrijven</li> <li>- verbetering van de positie heeft zich vooral voorgedaan op mavo-lbo niveau</li> <li>- structurele veranderingen in het personeelsbeleid zijn deels bereikt</li> </ul>
Klaver en Tromp (2003) Asielzoekers en werk. Evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen	Door uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Arbeid Vreemdelingen (sinds 2002) kunnen asielzoekers in meerdere sectoren tijdelijk betaald werken. Dit leidt tot betere kwaliteit van leven in opvangcentra (hoofddoel). Dit leidt ook tot het leren/ verbeteren van de Nederlandse taal.	<p>Kwaliteit van het leven in opvangcentra is te verbeteren door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- een vergrote kans op het vinden van het werk doordat asielzoekers in meerdere sectoren betaald kunnen werken</li> <li>- het feit dat asielzoekers werk zullen zoeken in andere sectoren dan land-en tuinbouw</li> <li>- vergrote mogelijkheden (door het werk) voor het leren/ verbeteren van de Nederlandse taal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uitvoering is gericht op alle sectoren in de arbeidsmarkt</li> <li>- het is bedoeld voor asielzoekers die ten minste 6 maanden in de procedure zitten en die niet uitzetbaar zijn</li> </ul>	<p><i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de beperking slechts 12 weken per jaar te mogen werken is een belemmering bij het vinden van werk</li> </ul> <p><i>Overige factoren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- er is geen instantie met een wettelijke taak om bemiddeling uit te voeren. Beperkte inzetbaarheid en administratieve rompslomp staan in de weg.</li> <li>- eigen bijdrage voor opvang voor werkende asielzoekers werkt afschrikkend</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- slechts 6 tot 13% van de asielzoekers maakt gebruik van de nieuwe regeling</li> <li>- geen toename in het aantal werkvergunningen na de verruiming van de regelgeving</li> <li>- verwachte verschuiving naar andere sectoren is beperkt</li> <li>- niet het 'verbeteren van de kwaliteit van leven in asielcentra' maar 'het verdienen van geld' is het motief om te gaan werken.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- wettelijke knelpunten voor decentraal gevestigde AMV's</li> <li>- zowel werkgevers als asielzoekers niet bekend met de regels</li> <li>- taalbarrière is belemmerend in het (eerste) contact met de werkgever</li> </ul>	
Essafi e.a. (2003) Evaluatie Wet Samen	Wet Samen moet individuele werkgevers stimuleren tot het voeren van een multicultureel personeelsbeleid teneinde te komen tot een evenredige arbeidsmarktpositie van etnische minderheden. De werkgevers zijn verplicht tot: 1) het opzetten van een registratie van werknemers en het aandeel van etnische minderheden daarin 2) het opstellen van een jaarverslag met streefcijfers en maatregelen 3) het deponeren van het jaarverslag bij het CWI	Meer evenredige arbeidsparticipatie van etnische minderheden door: - bewustwording bij werkgevers t.a.v. de achterstandspositie van etnische minderheden - systematisch inzicht in het aandeel van werknemers uit etnische minderheden en in het beleid bij individuele werkgevers - controlerende functie van maatschappelijke belangenorganisaties werkgevers en de overheid - samenwerking tussen centrale organisaties en gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de maatregel werd uitgevoerd door individuele ondernemingen</li> <li>- het was bedoeld voor etnische minderheden</li> </ul>	<p><i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- weinig terugkoppeling van de overheid naar de werkgevers</li> <li>- geen optimale samenwerking tussen organisaties als CWI en gemeenten</li> </ul> <p><i>Overige factoren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vrijblijvend, onvoldoende draagvlak of prioriteit, onvoldoende budget, onvoldoende deskundigheid bij werkgevers</li> <li>- onvoldoende gekwalificeerde allochtonen</li> <li>- onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal;</li> <li>- onvoldoende allochtone sollicitanten</li> <li>- slechte ervaringen met allochtone werknemers</li> <li>- slechte ervaringen met reïntegratieprojecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regeling leidt tot registratieplicht maar niet tot concrete resultaten</li> <li>- bewustwording bij werkgevers iets toegenomen</li> <li>- slechts 9% van de respondenten vindt dat de wet effectief is</li> </ul>
Mateman e.a. (2004) Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen	Subsidies aan (ongeveer 30) gemeenten moeten leiden tot het ontwikkelen van een aanpak die de aansluiting van werkloze allochtone jongeren bij het reguliere arbeidsmarktinstrumentarium (uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt) bevordert. Vervolgens moeten succesvolle methodieken aan reguliere instellingen aangereikt worden.	Betere aansluiting bij reguliere arbeidsmarkt door: - zeer intensieve persoonlijke aanpak (projectleiders als mentoren en vertrouwenspersoon; controle om uitval te voorkomen) - maatwerk (driehoeksmodel en ketenbenadering) - integrale aanpak (wegnemen van belemmeringen en vinden van het werk) - actieve werving van deelnemers (vergroten van toegankelijkheid van	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de maatregel werd uitgevoerd door welzijninstellingen, reïntegratiebedrijven en afdeling sociale dienst/sociale zaken van gemeenten of andersoortige instellingen;</li> <li>- het was bedoeld voor werkloze allochtone jongeren</li> </ul>	<p><i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bepalend voor uitval van jongeren kunnen zijn gebrek aan motivatie, sociaalpsychische en medische problemen, schulden en justitieel verleden (vooral bij Antilliaanse jongeren)</li> <li>- intensieve en integrale aanpak is kostbaar voor gemeenten</li> </ul> <p><i>Overige factoren:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% van de deelnemende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tweederde van de projecten heeft de instroomdoelstelling gehaald</li> <li>- Ruim een derde van de projecten heeft de uitstroomdoelstelling gehaald</li> <li>- projecten zijn succesvoller in het behalen van hun instroomdoelstellingen (naar werk en scholing)</li> <li>- in ruim een derde van de gemeenten zijn de projecten</li> </ul>

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de interventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen en overige factoren)	Resultaten
		arbeidsmarkt): outreaching en Tupperware methodiek - sterke (allochtone) projectleider		jongeren had een onvoldoende startkwalificatie (ontoereikend opleidingsniveau) voor de arbeidsmarkt - doelgroepenbeleid wordt steeds meer vervangen door algemeen beleid	overgedragen aan reguliere instellingen
Mateman en Korevaar (2003) Duale projecten in de praktijk: successen en knelpunten	Leerwerk-trajecten, waarbij deelnemers een opleiding volgen en tegelijkertijd werken, moeten de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verbeteren. Het behalen van kwalificaties door leren/ beroepstraining moet de positie op de arbeidsmarkt verbeteren en arbeids(re)integratie versnellen	Betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en versnellen van arbeids(re)integratie door: - inhoudelijke afstemming tussen werk en scholing - beroepsgerichte activiteiten - inhalen van taalachterstand - begeleiding/ sturing - samenwerking tussen bedrijfsleven, onderwijs, en gemeenten	- de maatregel wordt uitgevoerd door scholen en bedrijven - het is bedoeld voor 16-23 jarige voortijdig (allochtone) schoolverlaters, nieuw-/oudkomers en herintredende vrouwen	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> - begeleiding functioneert onvoldoende: werkgevers hebben de deskundigheid niet, extra begeleiding voor de doelgroep is duur - samenwerking tussen organisaties niet altijd soepel: 'cultuurverschillen' in bedrijfsleven, onderwijs en gemeenten  <i>Overige factoren:</i> - het inhoudelijk integreren van theorie en praktijk is lastig omdat de landelijke lesmethoden en examinering nog sterk theoretisch van aard zijn - weinig gebruik van assessment-instrumenten leidt tot onbekwaamheid van bedrijven, onderwijs, en gemeenten om de competenties van de doelgroepen op waarde te schatten; dit belemmert werving en maatwerk - door diversiteit aan wet- en regelgeving en budgettering is besluitvorming traag	- In de uitvoeringsfase zijn er kinderziektes die eigenlijk tot de ontwikkelingsfase horen - de variatie in de inhoud van de trajecten en doelgroepen van de trajecten is te groot om de werking van de trajecten te kunnen beoordelen - kenmerken van 'good practices': afspraken met de deelnemer bij aanvang, beloningssystematiek, een helder deelnemersprofiel, maatwerk, goede begeleiding, samenwerking ketenpartners

Een programma stelde extra financiële middelen beschikbaar aan gemeenten om hen te stimuleren tot een projectmatige aanpak van de werkloosheidsproblematiek onder allochtonen (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen, dat van start ging in 1994 en per 11 mei 2004 beëindigd werd). De lokale overheden kregen een centrale rol toebedeeld door de rijksoverheid bij het bevorderen van de economische integratie van allochtonen. Het ging om het ontwikkelen van projecten en/of methodieken voor het activeren van werkloze allochtone jongeren, het wegnemen van de belemmeringen voor toetreding tot de reguliere arbeidsmarkt, of het doorverwijzen van jongeren naar sociale diensten of reïntegratiebedrijven. Ook begeleiding naar scholing was een doel van deze projecten (in totaal 44 projecten uitgevoerd in 28 gemeentes)<sup>37</sup>. Het beleid beoogde ook de succesvolle projecten over te dragen aan de reguliere instellingen, zoals de Sociale Dienst. De regeling was aanvankelijk bedoeld voor Arubaanse en Antilliaanse jongeren en is later uitgebreid tot werkloze jongeren van Turkse en Marokkaanse afkomst<sup>38</sup>.

De duale trajecten waarbij deelnemers (voortijdig schoolverlaters, inburgeraars-nieuw- en oudkomers- en herintredende vrouwen) in een bedrijf werken en tegelijkertijd (in)formele scholing krijgen, zijn ook bedoeld om de arbeidsmarktpositie van onder andere etnische minderheden te verbeteren en arbeidsreïntegratie te versnellen<sup>39</sup>.

De laatste maatregel is gericht op een bijzondere doelgroep: door een verandering in 2002 in de Wet Arbeid Vreemdelingen zijn de mogelijkheden voor tijdelijk betaald werk voor asielzoekers die ten minste zes maanden in procedure zitten en/of die niet uitzetbaar zijn uitgebreid tot alle sectoren van de arbeidsmarkt. De maatregel om asielzoekers (inclusief alleenstaande minderjarige vreemdelingen) de mogelijkheid te geven om tijdelijk (maximale arbeidsduur van twaalf weken<sup>40</sup>) betaalde arbeid te verrichten wordt gezien als een extra impuls voor het verbeteren van de kwaliteit van leven in de opvang. Volgens het beleid was de kans op het vinden van werk voor asielzoekers groot en daardoor ook de kans op het leren van de Nederlandse taal.

#### ***4.1.1 Veronderstelde mechanismen en contexten***

In deze paragraaf presenteren we de mechanismen die volgens de geëvalueerde beleidsmaatregelen zouden moeten zorgen dat allochtonen economisch beter integreren in de samenleving.

##### *Verondersteld institutioneel mechanisme 1: Bewustwording en verplichtingen bij werkgevers en controle daarop*

---

<sup>37</sup> De afzonderlijke projecten zijn niet apart beschreven en geëvalueerd.

<sup>38</sup> De projecten konden verbreed worden tot andere allochtone groepen zoals Somaliërs, ex-vluchtelingen en allochtone WAO-ers.

<sup>39</sup> Leer-werktrajecten kennen verschillende varianten. Dit onderzoek richt zicht grofweg op twee categorieën: duale trajecten werk, waarbij iemand in dienst is bij een werkgever en al werkend formele of informele scholing volgt; en duale trajecten beroepsopleiding, waarbij iemand een beroepsopleiding volgt waarbij leren en werken gecombineerd worden.

<sup>40</sup> Deze periode is op een zodanige manier afgebakend dat asielzoekers geen aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering op grond van de verrichte arbeid (Klaver en Tromp, 2003).

- Als de *bewustwording* ten aanzien van de achterstandspositie van etnische minderheden 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 (Wet Samen).

*Verondersteld (institutioneel) mechanisme 2: Structurele verandering van personeelsbeleid/ actieve werving*

- *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 etnische minderheden op de arbeidsmarkt (toename in het aandeel van etnische minderheden in het personeelsbestand, afname van uitstroom, en verbeterde doorstroom) (Raamconvenant Grote Ondernemingen).
- *Structurele veranderingen in de werving en selectie* van arbeidskrachten uit etnische minderheidsgroepen leiden tot betere instroom (Wet Samen).
- *Actieve werving* van werkloze allochtonen (vooral vrouwen) (via huiselijke kring, informele groepsbijeenkomsten, en, indien nodig, via informatie in de eigen taal over de arbeidsmarkt) vergroot de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt vooral voor degenen die de weg naar reguliere instanties niet weten te vinden (Stimuleringsgroepen Allochtone Projecten).

*Verondersteld institutioneel mechanisme 3: Procesbewaking en informatie-uitwisseling binnen/ tussen organisaties*

- *Ondersteuning, advisering en signalering van knelpunten* door een projectorganisatie of een helpdesk leiden tot een goed functioneren van het beleidsprogramma; hierdoor kan het einddoel van het programma (veranderingen in personeelsbeleid en meer allochtonen in dienst) beter gehaald worden (Raamconvenant Grote Ondernemingen).

*Verondersteld institutioneel mechanisme 4: Ketenbenadering/ samenwerking*

- *Samenwerking tussen centrale organisaties* (bijvoorbeeld Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen) en gemeenten leidt tot een goed functioneren van het programma (Wet Samen).
- *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 *stimuleert* werkloze jongeren en voorkomt zo uitval uit het reïntegratietraject; het zorgt ook voor een snellere toeleiding naar werk of school (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen).

*Verondersteld sociaal mechanisme 1: Mentoring/ intensieve persoonlijke begeleiding van werkloze jongeren*

- (Allochtone) case-managers die werkloze jongeren begeleiden en een *vertrouwensband* met hen opbouwen kunnen deze jongeren ‘in de gaten houden’. Dit leidt ertoe dat de jongeren niet verdwijnen uit de ‘pool’ werkzoekenden of uitvallen uit het reïntegratietraject. Dit bevordert de arbeidsparticipatie van werkloze jongeren (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen).

- De begeleiding van werkloze jongeren door verschillende begeleiders die met elkaar afstemmen *stimuleert* de jongeren en zorgt ervoor dat zij sneller toetreden of terugkeren naar de arbeidsmarkt. De mentor wordt ingezet als begeleider tijdens het hele traject, de bijstandsconsulent richt zich op het inkomen, de reïntegratieconsulent op de toeleiding naar werk ('driehoeksafstemming') (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen).
- Sturing/intensieve begeleiding van de deelnemers (van de duale trajecten) vanuit school of werk door regelmatig contact en het opstellen van een activiteitenlijst leidt ertoe dat de jongeren *gemotiveerd* worden en gemotiveerd blijven. Hierdoor blijven ze actief betrokken in het traject. Dit voorkomt uitval, en versnelt/ bevordert arbeidsparticipatie/reïntegratie van de deelnemers (Duale Trajecten).

*Verondersteld sociaal mechanisme 2: Integrale aanpak bij begeleiding*

- Het wegnemen van andere belemmeringen in de arbeidsparticipatie van werkloze allochtone jongeren zorgt ervoor dat zij, naast het vinden van werk, *gemotiveerder* zullen raken en sneller (terug-) instromen op de arbeidsmarkt. Daarbij kan gedacht worden aan schuldhelpverlening, taalondersteuning, scholing, hulp bij het zoeken van huisvesting en bemiddeling en begeleiding tijdens het werk (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen).

*Verondersteld sociaal mechanisme 3: Inhoudelijke afstemming tussen werk en scholing/ beroepsgerichte activiteiten*

- Door een inhoudelijke afstemming tussen de leer- en werkcomponent (waarbij de deelnemers aan de duale trajecten een werktraject kiezen dat bij hun (leer) competenties past) wordt voor de deelnemers zichtbaar dat werken en leren met elkaar verbonden zijn. De wisselwerking tussen leren en werken *verhoogt de motivatie* van deelnemers terwijl een betere afstemming tussen de leer- en werkcomponent hun toekomstperspectief vergroot (namelijk een sterkere positie op de arbeidsmarkt en daarmee een duurzame (re)ïntegratie).

Voor specifieke groepen worden ook enkele andere mechanismen verondersteld werkzaam te zijn:

- Bij inburgeraars draagt de *verhoogde motivatie* ook bij aan de effectiviteit van de inburgeringsprogramma's (bijv. door het voorkomen van uitval), en daarmee ook aan het versnellen van economische (re)integratie.
- Voortijdige schoolverlaters kijken vaak niet uit naar een lange zit in de schoolbanken. Door duale trajecten krijgt deze groep de mogelijkheid om praktisch bezig te zijn met *beroepsgerichte activiteiten* (leer-werkbanen) terwijl ze ondertussen een startkwalificatie krijgen voor de arbeidsmarkt (zonder startkwalificatie zijn de kansen op de arbeidsmarkt beperkt). Dit versnelt economische integratie.
- Door *gerichte scholing* kunnen de verouderde diploma's of 'verouderde' werkervaring van herintredende (allochtone) vrouwen 'vernieuwd' worden, namelijk door hen op de hoogte te brengen van de laatste ontwikkelingen en technieken op hun vakgebied. Hierdoor worden hun perspectieven met betrekking tot de participatie op de arbeidsmarkt beter.

#### *Verondersteld sociaal mechanisme 4: inhalen van taalachterstand*

- Allochtone voortijdige schoolverlaters, nieuw- en oudkomers met een taalachterstand krijgen, naast werk, taalles als onderdeel van hun scholing. Door het koppelen van de taalles aan een praktijkomgeving worden de deelnemers sneller vertrouwd met de Nederlandse taal. Dit *verhoogt de motivatie* van de deelnemers. Hierdoor participeert deze deelgroep eerder in de samenleving.
- Werk is een van de mogelijkheden tot een zinvolle dagbesteding in de asielopvang en leidt tot het verbeteren van de kwaliteit van leven in de opvang. Daarnaast kan het gezien worden als een stimulans voor toekomstige sociaal-economische integratie mede door het leren/verbeteren van de Nederlandse taal. Dit geldt voor degenen die eventueel een verblijfsvergunning zouden kunnen krijgen (Wet Arbeid Vreemdelingen).

De *contexten* van de bovengenoemde beleidsinterventies zijn zeer verscheiden. Ze zijn bedoeld om in (grote) bedrijven en organisaties geïmplementeerd te worden, door (de dienst Sociale Zaken van) gemeenten en door scholen maar ook door het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers. Ook de doelgroepen van deze interventies zijn divers, van specifieke groepen tot de doelgroep in het algemeen: voortijdige schoolverlaters, inburgeraars, nieuw- en oudkomers, herintredende vrouwen, werkloze allochtone jongeren, asielzoekers, en ‘etnische minderheden’ in het algemeen.

#### **4.1.2 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's**

Het is hier de vraag of de bovengenoemde *veronderstellingen* ook *daadwerkelijk in de praktijk werken* en of er andere factoren zijn die werking van deze beleidsmaatregelen belemmeren of bevorderen.

Bij interventies gericht op *bewustwording en verplichtingen bij werkgevers* en *structurele veranderingen in het personeelsbeleid* bleken de afspraken goed uitvoerbaar te zijn, maar was er toch sprake van zowel interne als externe knelpunten: hoewel de Wet Samen een registratieplicht bij de werkgevers inhield, bleek dit in de praktijk vrijblijvend te werken vanwege *onvoldoende draagvlak, deskundigheid, en budget* bij de werkgevers. Ook in het geval van de uitvoering van de Raamconvenant Grote Ondernemingen (RGO) was er soms sprake van een *onvoldoende commitment, verloop onder het verantwoordelijke personeel en onvoldoende draagvlak*.

*Slechte ervaringen* met allochtone werknemers en reïntegratieprojecten vormden een knelpunt bij het motiveren/verplichten van werkgevers om (meer) allochtone werknemers aan te trekken. Ook externe factoren zoals *onvoldoende gekwalificeerde allochtone werknemers, onvoldoende aantallen allochtone sollicitanten en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal* stonden in de weg aan het nakomen van afspraken. Dit was vooral het geval in de beginperiode van het RGO. Daarnaast speelde de context waarin de interventies geïmplementeerd zijn een rol. De *economische context* waarin de RGO functioneerde (bijvoorbeeld daling in economische groei en werkgelegenheid, technologische ontwikkelingen en internationale herstructurering) leidde tot het feit dat grote bedrijven en organisaties strategische keuzes moesten maken inzake personeelsinkrimping en vacaturestops, die niet bevorderlijk waren om economische integratie van



allochtonen te helpen realiseren. Evenzeer speelden mogelijk de maatschappelijke ontwikkelingen een rol. Zo genoten bijvoorbeeld, volgens de geïnterviewde bedrijven, positieve discriminatie en specifieke maatregelen voor doelgroepen niet langer prioriteit door veranderingen in het beleid.

*Informatie-uitwisseling* is in het geval van het RGO beperkt gebleven tot de praktische aspecten van de uitvoering van het beleidsinstrument. Bedrijven die deelnamen aan dit Raamconvenant hadden inhoudelijke ondersteuning verwacht bij het toepassen van de afspraken. Bij de uitvoering van de Wet Samen bleek de *terugkoppeling* van de rijksoverheid naar de werkgevers *te kort te schieten*.

Ook waren er knelpunten in de *samenwerking tussen ketenpartners*: de Wet Samen ging er onder andere van uit dat een goede samenwerking tussen de gemeenten en centrale organisaties zoals de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen tot een effectief functioneren van dit beleidsinstrument zou leiden. In de praktijk bleek daar geen sprake van te zijn. In de uitvoering van duale trajecten werd ook geconstateerd dat de samenwerking in de knel kwam vanwege *cultuurverschillen in het bedrijfsleven, het onderwijs en de gemeenten*. Daarentegen liep de samenwerking zonder veel problemen in trajecten waar partners allemaal vanaf het begin betrokken waren en heldere afspraken gemaakt en vastgelegd hadden over zaken zoals taakverdeling en inhoud van de taken.

*Mentoring/ intensieve persoonlijke aanpak* en/of *inspelen op problemen* door een *integrale aanpak*<sup>41</sup> voor het reïntegreren van werkloze allochtone jongeren worden in verschillende evaluaties (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen, Duale Trajecten) als een *succesfactor* genoemd bij het realiseren van de uitstroomdoelen. Zij bleken tegelijkertijd echter een kwetsbaar punt te zijn omdat het om een *kostbaar* instrument ging. Niet alle gemeenten waren in staat of bereid om dit te financieren (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen). Ook is de begeleiding van de jongeren in duale trajecten op een vergelijkbaar knelpunt gestuit: de begeleiding van de jongeren door werkgevers bleek onvoldoende te functioneren omdat de *werkgevers zelf de deskundigheid niet hadden*, en het inschakelen van externen voor de begeleiding door velen *te duur* werd geacht.

Andere geconstateerde knelpunten (bij een integrale aanpak) waren *motivatiegebrek* en andere problematiek zoals *sociaalpsychische problemen* van jongeren, *hoge schulden* en een *justitieel verleden*. Deze factoren speelden soms in de werving maar ook in de uitval van jongeren uit de programma's een rol (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen). Deze problemen kwamen significant vaker voor bij de Antilliaanse jongeren dan bij overige etnische groepen. Bij de uitvoering van de stimuleringsprojecten voor allochtone groepen worden als succesfactoren voor de instroom van deelnemers uiteenlopende zaken genoemd: , het aanwezig zijn van enthousiaste en betrokken (allochtone) casemanagers, laagdrempeligheid van de projecten, aanlevering van de deelnemers door de Sociale Dienst en korte trajecten.

---

<sup>41</sup> De integrale aanpak ging uit van het wegnemen van externe belemmeringen, en het geven van scholing en hulp, bijvoorbeeld schuldhulpverlening, of hulp op het gebied van huisvesting, om werkloze jongeren sneller (terug) te doen stromen naar de arbeidsmarkt.

Uitvoering van de duale trajecten waarbij de *inhoudelijke afstemming tussen werk en school* voorop stond bleek in de praktijk moeilijk toepasbaar door verschillende (externe) knelpunten: door diversiteit van wet- en regelgeving/budgettering liep de besluitvorming van de professionals (scholen, werkgevers, gemeenten) traag. Ook bleken de betrokken partijen een *gebrek aan deskundigheid* te hebben: een gebrek aan het toepassen van assessment-instrumenten leidde tot onbekwaamheid in het op waarde schatten van de competenties van de doelgroepen; hierdoor kwam het organiseren van beroepsgerichte activiteiten in de knel. Daarnaast werd, volgens de onderzochten, een inhoudelijke afstemming tussen werk-en leertrajecten bemoeilijkt door het feit dat landelijke lesmethoden zeer theoretisch van aard zijn.

De auteurs van de evaluatie naar de duale trajecten identificeren een ‘nieuw’ mechanisme dat vooraf *niet* verondersteld was maar in de praktijk succesvol bleek te werken: *beloning*. Indien de deelnemers voor het afronden van het traject beloond worden met een (al dan niet tijdelijk) arbeidscontract, een (deel)kwalificatie, of salaris, werkt dat motiverend. Het helpt zowel om kandidaten te enthousiasmeren voor deelname aan het traject, als om de motivatie gedurende het traject te behouden. Als goed voorbeeld noemen de auteurs het duale traject voor hoogopgeleide vluchtelingen bij de Belastingdienst, waarbij de deelnemers bij de aanvang van het traject direct een contract voor bepaalde tijd krijgen. Afhankelijk van hun vooruitgang kon dit wel of niet verlengd worden of omgezet in een contract voor onbepaalde tijd. Door deze relatie voelen de deelnemers zich gewaardeerd en dit stimuleert hun motivatie voor arbeidsdeelname. Daarnaast worden het hanteren van een helder deelnemersprofiel voor de werving en selectie, het vastleggen van afspraken met de deelnemers bij de aanvang van het traject, maatwerk, en een goede samenwerking met de ketenpartners als karakteristieken van ‘good practices’ voor duale trajecten genoemd.

De veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de veranderingen in de Wet Arbeid Vreemdelingen bleken in werkelijkheid niet te werken zoals bedoeld. Men ging uit van de gedachte dat door een uitbreiding van de sectoren waarin asielzoekers tijdelijk kunnen werken, zij ook daadwerkelijk in andere sectoren zouden gaan werken dan de land- en tuinbouw. Daardoor zou de kwaliteit van leven in de opvangcentra verbeteren. In de praktijk bleek echter dat de asielzoekers nog steeds voornamelijk seizoensgebonden arbeid bleven verrichten. Het feit dat de asielzoekers slechts 12 weken per jaar mogen werken, bleek een belangrijke belemmering te zijn voor het vinden van andere typen werk. Knelpunten zoals *onbekendheid van de werkgevers met de regels en administratieve rompslomp* leidden er toe dat werkgevers onwillig waren om asielzoekers in dienst te nemen. Ook *de taalbarrière* werkte belemmerend bij het eerste contact tussen de werkgever en de asielzoeker. Door *het ontbreken van een instantie met de wettelijke taak om te bemiddelen* tussen de asielzoeker en de werkgever bleven deze problemen onopgelost. Bovendien waren de asielzoekers in de opvangcentra minder enthousiast om überhaupt te gaan werken omdat werkende asielzoekers een eigen bijdrage voor hun verblijf in de opvangcentra moesten betalen. De hoogte van de bijdrage in combinatie met de beperkte periode waarin gewerkt mag worden maakte dat het voor veel asielzoekers (vooral voor degenen met een gezin) *financieel onaantrekkelijk* was om te gaan werken. Als gevolg hiervan, zo rapporteerden medewerkers van opvangcentra, lijkt zwart werk een aannemelijk alternatief te zijn voor asielzoekers.

## *Resultaten*

Zoals eerder opgemerkt kunnen op basis van de boven genoemde evaluaties geen harde uitspraken gedaan worden ten aanzien van de vraag of de resultaten van de geëvalueerde programma's uitsluitend te danken zijn aan de interventies zelf. Daarnaast merken sommige auteurs op dat het bijna onmogelijk is om het netto-effect van de wet- en regelgeving op de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden te meten. Dit zou vooral liggen aan de maatschappelijke en economische ontwikkelingen in de onderzoeksperiode (bijvoorbeeld in het geval van de evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen).

Volgens de auteurs van deze evaluaties worden de einddoelen van de geanalyseerde beleidsinstrumenten niet of slechts ten dele gehaald (zie Tabel 6). Zo was ten tijde van de evaluatie slechts een klein deel van de convenantafspraken met grote ondernemingen gerealiseerd en was het grootste deel nog in uitvoering. Ook was er nauwelijks een verschil in de instroom en uitstroomcijfers van allochtone werknemers bij deelnemende en niet deelnemende bedrijven. De verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden heeft zich vooral voorgedaan bij allochtonen met lagere opleidingsniveau's. Structurele veranderingen in het personeelsbeleid van bedrijven en organisaties werden slechts deels bereikt.

Volgens de auteurs heeft ook de Wet Samen de einddoelen niet gehaald: de regeling leidde tot een registratieplicht maar niet tot concrete resultaten. Hoewel bewustwording bij werkgevers iets was toegenomen, vond slechts 9% van de geïnterviewden – vertegenwoordigers van bedrijven, overheids- en maatschappelijke organisaties – dat de wet effectief was.

Bij de evaluatie van de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen komen de auteurs tot de conclusie dat projecten bij de gemeenten succesvoller waren in het behalen van hun instroomdoelstellingen (het aantrekken van werkloze jongeren in de projecten) dan in het behalen van hun uitstroomdoelen (het begeleiden naar de reguliere arbeidsmarkt en scholing). Het uiteindelijke einddoel van dit instrument, het overdragen van succesvolle methodieken aan de reguliere arbeidsmarktinstellingen, was ten tijde van de evaluatie (nog) niet volledig gerealiseerd: bij meer dan één derde van de gemeenten was het uitstroomdoel gehaald.

In de evaluatie van de duale trajecten wordt geconcludeerd dat in de uitvoeringsfase van dit programma nog kinderziektes voorkwamen die eigenlijk tot de ontwikkelingsfase van het instrument behoren. De auteurs concluderen ook dat de variatie in de inhoud van de trajecten en de doelgroepen van de trajecten te groot is om tot een oordeel te kunnen komen over de werking van deze trajecten. Evenzeer blijkt de uitbreiding in 2002 van de Wet Arbeid Vreemdelingen zijn doel niet bereikt te hebben: na een verruiming van de sectoren waarin asielzoekers tijdelijk betaald kunnen werken blijkt dat slechts een klein deel (6% tot 13%) van de asielzoekers van deze regeling gebruik maakt. Hierdoor is de verwachte verschuiving van asielzoekers naar andere sectoren dan seizoensgebonden arbeid beperkt gebleven.

## 4.2 **Beleid gericht op sociaal-culturele integratie van allochtonen**

Onze inventarisatie over de periode 2003-2006 laat zien dat de rijksoverheid recent haar beleid heeft laten evalueren op de volgende drie terreinen van sociaal-culturele integratie:

- 1) gebruik/ toegankelijkheid van zorgvoorzieningen
- 2) onderwijs
- 3) media.

In de onderstaande paragrafen worden de bevindingen van onze analyses per terrein besproken. Tabellen 7a t/m 7c bieden een overzicht van deze bevindingen.

### **4.2.1 *Veronderstelde mechanismen en contexten: toegankelijkheid en gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen***

Bijna alle door ons aangetroffen evaluatiestudies hebben betrekking op de toegankelijkheid van zorg voor allochtone patiënten. Het gaat hier om de volgende eerstelijnszorgvoorzieningen:

- thuiszorg voor terminale patiënten: patiënten in de terminale fase van een ernstige ziekte (van wie verwacht wordt dat ze binnen zes maanden zullen overlijden) kunnen via de huisarts of ziekenhuizen verwezen worden naar thuiszorg. Indicatiestellers van Regionale Indicatieorganen (RIO) en transferverpleegkundigen stellen de zorgbehoefte van een patiënt vast. Op grond hiervan geeft een RIO een indicatiebesluit af over de aard en omvang van de benodigde zorg. Op basis van dit besluit leveren (thuis)zorgorganisaties de geïndiceerde zorg bij patiënten of bij hun mantelzorgverleners thuis<sup>42</sup>.
- Arbozorg: Arbodiensten geven sociaal-medische begeleiding aan de werknemers teneinde de gezondheid van de werknemers te bewaken, reïntegratie van de zieke werknemers te bevorderen en uitval te voorkomen. Hiertoe voeren de Arbodiensten een Periodiek Arbeids Gezondheidskundig Onderzoek uit om ziekteverzuim te voorkomen. De bedrijfsarts krijgt een centrale rol toebedeeld in het begeleiden van de zieke werknemers. Hij/zij houdt contact met de zieke werknemer, de werkgever en de behandelende zorgverleners om reïntegratie te bevorderen. Arbozorg wordt verleend binnen de organisatie van de werkgever.
- Huisartsenzorg voor asielzoekers die in een asielzoekeropvangcentrum verblijven: sinds 1 januari 2000 is de curatieve zorg een taak voor de reguliere zorg<sup>43</sup>. De toeleiding van de asielzoeker-patiënt naar de huisarts wordt gefaciliteerd door de praktijkverpleegkundige bij de Medische Opvang Asielzoekers middels overleg en terugkoppeling.
- Geestelijke gezondheidszorg: wordt verleend door GGZ instellingen (inclusief Riagg's) aan patiënten met psychische gezondheidsklachten. Patiënten worden doorverwezen door de huisarts.

---

<sup>42</sup> Palliatievezorg wordt ook verleend door in ziekenhuizen, verzorgingshuizen, zelfstandige hospices, of bijna-thuishuizen.

<sup>43</sup> Voorheen viel de medische zorg in de centra rechtstreeks onder het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers.

Op één na onderzoeken deze studies de knelpunten in de toegankelijkheid van zorg voor allochtone patiënten. Een evaluatie is opgezet om de effectiviteit van GGZ hulpverlening voor asielzoekers en vluchtelingen te kunnen beoordelen.

Uit onze analyses blijkt dat de mechanismen die aan het aanbod van deze zorgverleningen ten grondslag liggen, vooral *institutioneel* van aard zijn: een groep mechanismen gaat ervan uit dat *door de bestaande organisatie van de eerstelijns gezondheidszorg de zorg zonder meer toegankelijk is, ook voor allochtonen*. De tweede groep *institutionele* mechanismen heeft betrekking op maatregelen die gericht zijn op professionals in de zorg. De veronderstelling hier is dat de zorgverleners zich iets aantrekken van de afspraken die onderling gemaakt zijn en hun gedrag daaraan aanpassen, waarbij vervolgens verondersteld wordt dat dit ook de doelgroep (dus de allochtone patiënten) zal raken. Hoe dat zou moeten blijft een 'black-box'<sup>44</sup>.

*Verondersteld institutioneel mechanisme 1: bestaande organisatie van het eerstelijnszorgsysteem*

- De Arbo-dienst verleent sociaal-medische begeleiding aan (potentieel) zieke medewerkers. Door het Periodiek Arbeids Gezondheidskundig Onderzoek (PAGO) houdt de Arbozorg de gezondheid van de werknemers in de gaten. Dit onderzoek *signaleert* eventuele – arbeidsgerelateerde – gezondheidsklachten van werknemers. Dit voorkomt verzuim (Arbozorg voor allochtone werknemers).
- Regulier *preventief onderzoek, reguliere contacten* tussen de zieke werknemer en de bedrijfsartsen en *advisering aan de bedrijfsleiding* leiden ertoe dat potentieel zieke werknemers niet (of minder) ziek worden, en dat zieke medewerkers sneller weer aan het werk gaan (Arbozorg voor allochtone medewerkers).
- De betreffende zorginstanties (Regionale Indicatie Organen, transferverpleegkundigen) *indiceren*, na de verwijzing van de patiënt, de omvang en de aard van de zorgbehoefte van de cliënt; thuiszorgmedewerkers verlenen op deze manier *zorg 'op maat'* (Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten).
- In opvangcentra voor asielzoekers functioneert een Medische Opvang voor Asielzoekers. In een verpleegkundig spreekuur bepaalt de verpleegkundige of een verwijzing naar de huisarts nodig is. Hierdoor is de huisartsenzorg toegankelijk voor asielzoekers (Toegankelijkheid van huisartsenzorg voor asielzoekers).

*Verondersteld institutioneel mechanisme 2: samenwerking tussen professionals*

- *Aansturing* van praktijkverpleegkundigen door huisartsen en *terugkoppeling* door praktijkverpleegkundigen aan huisartsen leiden er toe dat huisartsenzorg in asielzoekerscentra (beter) toegankelijk is (Toegankelijkheid van huisartsenzorg voor asielzoekers).
- Verbeterde (schriftelijke) *werkafspraken en protocollen* verbeteren de

---

<sup>44</sup> De auteurs beargumenteren wél dat culturele verschillen belangrijk zijn in de beleving van ziekte en gezondheidsklachten en dat deze verschillen leiden tot een gebrekkig hulpzoekgedrag door allochtonen (Arbozorg voor allochtone medewerkers, Thuiszorg voor Turkse en Marokkaanse patiënten, en GGZ hulpverlening aan asielzoekers). Studies met knelpuntenanalyses zijn uitgevoerd om vast te stellen of dit zo is.

- randvoorwaarden voor zorgverlening; dit leidt tot verbeterde toegankelijkheid van zorg (Toegankelijkheid van huisartsenzorg voor asielzoekers).
- In speciale regionale *overlegstructuren*, waarin bedrijfsartsen, psychologen, maatschappelijk werkers, personeelsfunctionarissen en verzekeringsdeskundigen deelnemen, worden gezondheidsproblemen van allochtone werknemers in relatie tot hun werk besproken. Dit moet ervoor zorgen dat de zorg-/dienstverleners hun ervaringen delen met betrekking tot zieke allochtone werknemers en *gezamenlijke afspraken* maken. Hierdoor kunnen ze hun eigen cliënten beter begrijpen en hen beter helpen. Dit voorkomt verzuim en levert een bijdrage aan een snellere reïntegratie van de zieke werknemer (Arbozorg voor allochtone medewerkers).
- Een regelmatig *overleg* tussen de Arbodienst en de bedrijfsleiding leidt er toe dat de zieke werknemer door de Arbodienst begeleid wordt. Ook krijgt de bedrijfsleiding advies over het reïntegratietraject. Dit leidt ertoe dat de bedrijfsleiding de zieke werknemer de mogelijkheid geeft voor reïntegratie (Arbozorg voor allochtone werknemers).

Naast deze institutionele mechanismen die op het niveau van zorgverleners en werkgevers werkzaam zijn, is er een sociaal mechanisme dat gericht is op het *gedrag van de (allochtone) patiënten*.

*Verondersteld sociaal mechanisme 1: communicatie tussen de patiënt en de werkgever/de zorgverlener*

- De werkgever zorgt in de ziekteperiode voor een *goede communicatie* met de werknemer en voor nodige activiteiten/mogelijkheden zodat de zieke werknemer de drempel om terug te keren naar het werk als lager ervaart. Dit versnelt de reïntegratie (Arbozorg voor allochtone werknemers).
- Door een goede communicatie tijdens het spreekuur tussen de bedrijfsarts en de werknemer bepaalt de bedrijfsarts de mate en de aard van de begeleiding. Dit zorgt voor een effectieve begeleiding door de bedrijfsarts. Dit leidt vervolgens tot een houding en gedrag bij de zieke werknemer die bij kunnen dragen aan een snellere reïntegratie (Arbozorg voor allochtone werknemers).

Tabel 7a Overzicht van recent evaluatieonderzoek op het terrein van toegankelijkheid van de gezondheidszorg: beleidsinstrumenten, context, mechanismen en resultaten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de beleidsinterventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen en overige factoren)	Resultaten
Kamphuis e.a., (2003). Arbozorg voor allochtone werknemers	Arbodienst verleent sociaal-medische begeleiding aan werknemers. Het doel is de gezondheid van de werknemers te bewaken, reïntegratie van de zieke werknemers te versnellen en uitval te voorkomen.	Worden door de auteurs niet expliciet gemaakt; zijn globaal af te leiden als:  Gezondheid van de werknemers wordt bewaakt door: - preventief onderzoek  Reïntegratie van de zieke werknemers wordt versneld en uitval wordt voorkomen door: - contacten/ communicatie tussen zieke werknemer en bedrijfsarts - advisering van de bedrijfsleiding	- Arbozorg wordt verleend in de organisatie van de werkgever - het is bedoeld zowel voor gezonde als zieke werknemers	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> - preventief onderzoek en overige activiteiten in het kader van Arbozorg zijn door allochtone werknemers onbekend - adviseren van de bedrijfsleiding verloopt problematisch  <i>Overige factoren</i> - taalproblematiek, negatieve beeldvorming, onbegrip en bejegening door bedrijfsarts - beleving van ziekte - presentatie van gezondheidsklachten - hoge drempel vooral voor laag-opgeleiden en vrouwen om naar de (mannelijke) bedrijfsarts te gaan	- Arbodienst is in de huidige infrastructuur niet goed toegankelijk voor allochtone werknemers.
Graaff et al (2005). Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten	Organisatie van professionele thuiszorg. Deze moet in staat zijn voor deze groep patiënten (onder wie zorggebruik zeer laag is) op maat gesneden zorg te leveren.	Worden door de auteurs niet expliciet gemaakt; is wel globaal af te leiden als: Op maat gesneden zorg door: - verwijzing door huisartsen of ziekenhuizen naar thuiszorg - het bepalen van inhoud en omvang van zorgbehoefte door Regionale Indicatie Organen (RIO) en transferverpleegkundigen - zorgverlening door thuiszorg-medewerkers	- thuiszorg wordt verleend door professionele thuiszorginstellingen; - in huis bij terminale patiënten (patiënten met een ernstige ziekte van wie verwacht wordt dat ze binnen zes maanden zullen overlijden)	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> geen koppeling  <i>Overige factoren</i> - gebrekkige kennis bij professionals over de achtergrond, behoeften en cultuur van allochtone families - voorkeur bij allochtonen voor verzorging door eigen familie - spanning tussen norm en praktijk - beperkt inzicht van naasten in ziekteverloop - moeite bij allochtonen om een gesprek te voeren over naderende dood - thuis sterven is bij allochtonen	- Palliatieve zorg door thuiszorginstellingen is nog niet toegankelijk voor Turkse en Marokkaanse patiënten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de beleidsinterventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen en overige factoren)	Resultaten
				<p>onwenselijk, in het ziekenhuis verwacht men een 'medisch wonder'</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- negatieve ervaringen van anderen over thuiszorg</li> <li>- taal en communicatieproblemen</li> <li>- onduidelijkheid en (on)betaalbaarheid van eigen bijdrage bij allochtonen</li> <li>- beperkingen van RIO's en thuiszorginstellingen: werkdruk en reorganisaties</li> <li>- gebrek aan (juiste) informatievoorziening bij allochtonen</li> </ul>	
<p>Inspectie voor de Gezondheidszorg (2003). Toegankelijkheid huisartsenzorg asielzoekers</p>	<p>Toeleiding van de patiënt naar de huisarts (bij wie curatieve zorg voor asielzoekers als taak belegd is) via de praktijkverpleegkundige bij Medische Opvang Asielzoekers (MOA). Dit zorgt voor een verbeterde toegankelijkheid van de zorg voor asielzoekers.</p>	<p>Betere toegankelijkheid van huisartsenzorg voor asielzoekers door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- verpleegkundig spreekuur bij MOA en toeleiding van de patiënt naar de huisarts door de verpleegkundige</li> <li>- terugkoppeling tussen de huisarts en verpleegkundige</li> </ul>	<p>- huisartsenzorg aan asielzoekers die in asielzoekerscentra verblijven wordt verleend via Medische Opvang Asielzoekers in asielzoekerscentra</p>	<p><i>Feitelijke werking van veronderstelde mechanismen:</i></p> <p>- vooral telefonische terugkoppeling tussen de huisarts en de verpleegkundige en telefonische aansturing van verpleegkundigen door huisartsen; dit is een risico factor</p> <p><i>Overige factoren</i></p> <p>- er ontbreken duidelijk schriftelijk vastgelegde afspraken en protocollen wat betreft toeleiding (vooral in kleinere asielzoekerscentra)</p>	<p>- Huisartsenzorg is toegankelijk voor asielzoekers maar er zijn verbeteringspunten: -buiten werktijden zijn MOA's en praktijkverpleegkundigen niet direct toegankelijk</p> <p>- goede toegankelijkheid van de huisartsenzorg is vooral te danken aan de persoonlijke inzet van de individuele hulpverleners</p>
<p>Graaff et al. (2005). GGZ hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen in Nederland</p>	<p>Asielzoekers en vluchtelingen met psychosociale en psychiatrische klachten kunnen gebruik maken van de bestaande geestelijke gezondheidszorgstructuren. Daardoor zullen ze minder psychosociale, somatische, en functionele beperkingen hebben (hoofddoel). Dit verbetert hun algemeen welbevinden (bijdoel).</p>	<p>Worden door de auteurs niet expliciet gemaakt; is wel globaal af te leiden als: Toegankelijkheid van GGZ voor asielzoekers en vluchtelingen wordt vergroten door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- hoofdlijnen GGZ beleid</li> <li>- overbruggen van de culturele factoren die de beleving van klachten en daardoor hulpzoekgedrag beïnvloeden</li> </ul>	<p>Geestelijke gezondheidszorg wordt verleend door de RIAGG en GGZ-instellingen</p>	<p><i>Feitelijke werking van veronderstelde mechanismen:</i></p> <p>geen koppeling</p> <p><i>Overige factoren</i></p> <p>niet genoemd</p>	<p>- Na drie maanden behandeling is de mate van somatische klachten, symptomen van angst en PTSS afgenomen in vergelijking met de patiënten die geen behandeling hebben gehad.</p> <p>- verbetering algemene gezondheid</p>



#### 4.2.2 *Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's*

Twee van de drie evaluaties gaan specifiek in op knelpunten die in verband gebracht worden met houding en gedrag van individuen uit de doelgroepen (Arbozorg voor allochtone werknemers en Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten)<sup>45</sup>.

In beide evaluaties worden vooral *culturele factoren* (inclusief taal en communicatieproblemen) en factoren die te maken hebben met de *onbekendheid* van allochtonen met de zorgvoorzieningen of onbekendheid van professionals met de culturele achtergrond van allochtone patiënten als verklaring gegeven voor een slechte toegankelijkheid van zorg.

##### *Verondersteld institutioneel mechanisme 1: bestaande 'organisatie' van het zorgsysteem*

De bevindingen wijzen uit dat factoren die te maken hebben met onbekendheid en cultuurverschillen ertoe leiden dat de beleidsveronderstellingen met betrekking tot de 'organisatie' van de geëvalueerde eerstelijnszorgvoorzieningen in de praktijk niet werken zoals bedoeld. Het feit dat een groot deel van de allochtone werknemers *onbekend is* met verschillende (preventief gerichte) diensten binnen de Arbozorg, blijkt de voornaamste reden te zijn voor een beperkte toegankelijkheid. Preventief PAGO onderzoek is evenmin bekend. Evenzo zijn Turkse en Marokkaanse families bekend met thuiszorg voor terminale patiënten. Onder deze groepen bestaat een *gebrek aan (correcte) informatie* over deze zorgverlening. Overigens weten allochtone families niet wat ze van de Nederlandse zorgverlening mogen verwachten, zelfs in de gevallen waarin ze wél van thuiszorg gebruik maken. Ook *zijn de verwachtingen* van de families *soms te hoog* en verwachten ze bijvoorbeeld oplossingen voor problemen waarvoor ze niet geïndiceerd zijn.

Niet alleen de onbekendheid van allochtone patiënten met bepaalde zorgvoorzieningen, maar ook de *onbekendheid van zorgverleners met de culturele achtergrond van deze patiënten* vormt een belemmering in het functioneren van het zorgsysteem zoals bedoeld. De bevindingen laten zien dat zorgverleners die de aard en mate van zorg indiceren de werkelijke behoefte van allochtone families niet goed kunnen schatten vanwege het gebrek aan kennis over de achtergrond van allochtone patiënten. Daarnaast wijst de evaluatie van thuiszorg uit dat knelpunten met betrekking tot de *organisatie van de zorginstellingen*, zoals werkdruk en reorganisaties, er ook toe leiden dat de professionals niet altijd de benodigde expertise hebben om zorg te verlenen aan de doelgroep.

##### *Verondersteld institutioneel mechanisme 2: samenwerking tussen de professionals*

Uit de evaluatie van Arbozorg blijkt dat de samenwerking tussen de bedrijfsarts en de bedrijfsleiding (advisering van de bedrijfsleiding door de bedrijfsarts) niet verloopt zoals bedoeld of verondersteld. Waarom dit zo is wordt niet door de auteurs toegelicht. Het onderzoek naar de toegankelijkheid van de huisartsenzorg in asielzoekerscentra constateert ook dat een gebrekkige samenwerking tussen verschillende zorgverleners een knelpunt is. *Het ontbreken van duidelijke, schriftelijk vastgelegde afspraken en protocollen* (vooral in de kleinere

<sup>45</sup> In de evaluatie van de GGZ-voorzieningen voor asielzoekers en vluchtelingen worden geen bevindingen besproken die relevant zijn voor de hiergenoemde veronderstelde mechanismen.

asielzoekerscentra) voor toeleiding van asielzoekers naar de huisarts en het feit dat huisartsen verpleegkundigen bij de Medische Opvang Asielzoekers telefonisch aansturen, vormen risicofactoren voor een goede toegankelijkheid van de huisartsenzorg voor asielzoekers. Deze evaluatie stelt vast dat een goede toegankelijkheid van de huisartsenzorg in de asielzoekerscentra vooral te danken is aan de persoonlijke inzet van individuele hulpverleners.

*Verondersteld sociale mechanisme 1: communicatie tussen de patiënt en de werkgever/de zorgverlener:*

Volgens de bevindingen belemmeren vooral onder laagopgeleide allochtone werknemers een *negatieve beeldvorming, wantrouwen en het gevoel van negatieve bejegening* een goede communicatie tussen de bedrijfsarts en de zieke werknemer. Onbekendheid van de allochtone werknemers met de eigen verantwoordelijkheid en met de onafhankelijkheid van de bedrijfsarts zou tot een negatieve beeldvorming leiden. Daarnaast zou angst bij zieke werknemers voor repercussies van de werkgever als ze de bedrijfsarts openlijk over de werkomstandigheden of onderlinge werkverhoudingen zouden vertellen, leiden tot wantrouwen. Het gevoel negatief bejegend te worden komt er op neer dat allochtone zieke werknemers het gevoel hebben dat de bedrijfsarts hen niet serieus neemt en hen niet voldoende tijd en aandacht geeft, maar er slechts in geïnteresseerd is hen zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Een zeker *onbegrip* aan de kant van de bedrijfsarts voor specifieke behoeften van de allochtone werknemers zou de communicatie ook bemoeilijken. Hierdoor verloopt de begeleiding door de bedrijfsarts problematisch en dit zou de werkhervatting in de weg staan en aanleiding geven tot ziekteverzuim.

Taalproblemen vormen een andere belangrijke factor die de communicatie tussen de zorgverlener en de patiënt bemoeilijkt. Vanwege gebrekkige kennis van de Nederlandse taal is het elkaar verstaan niet altijd mogelijk. In sommige gevallen schakelen de bedrijfsartsen tolken in. Turkse en Marokkaanse families proberen dit probleem op te lossen door het inschakelen van informele tolken (bijvoorbeeld kinderen of anderen uit de familie). Ook deze personen zijn echter niet altijd verstaanbaar voor de medewerkers van de thuiszorg<sup>46</sup>.

*Resultaten*

Van de vier evaluaties op het terrein van de gezondheidszorg is slechts één een effectevaluatie, met een opmerkelijke hoge interne validiteit (MSMS schaal, niveau 4). Daardoor is het mogelijk om op basis van deze evaluatie de bevindingen toe te schrijven aan het geëvalueerde GGZ hulpverlening voor asielzoekers en vluchtelingen. Uit de resultaten van de evaluatie blijkt dat na drie maanden behandeling bij de GGZ de hoeveelheid somatische klachten, symptomen van angst en een posttraumatisch stress syndroom onder de onderzoeksgroep afgenomen is in vergelijking met de patiënten die geen behandeling hebben gehad.

---

<sup>46</sup> Naast deze knelpunten blijken er ook andere culturele factoren te zijn die een effectieve dienstverlening belemmeren. Het gaat dan om verschillen in klachtenpresentatie en in de beleving van ziekte. Vrouwelijke werknemers kunnen zich ongemakkelijk voelen bij het bezoeken van een mannelijke arts. Bij Turkse en Marokkaanse terminale patiënten of hun naasten beperken de volgende factoren het gebruik van thuiszorg: voorkeur voor verzorging door de eigen familie, moeite van mantelverzorgers met het voeren van een gesprek over naderende dood, het niet beseffen dat het betreffende familielid terminaal ziek is, voorkeur van de mantelverzorgers voor een ziekenhuis omdat men in het ziekenhuis een 'medisch wonder' verwacht en negatieve ervaringen van anderen met thuiszorg. Naast deze culturele factoren kunnen de wettelijke regelingen een belemmering vormen: de onduidelijkheid onder allochtone families over de te betalen eigen bijdrage of de onbetaalbaarheid van deze bijdrage voor sommige gezinnen.

Ook rapporteren de auteurs, op basis van zelfrapportage van patiënten, een (marginale) indicatie voor een positieve invloed van de behandeling op de algemene gezondheid<sup>47</sup>.

De evaluatie van de toegankelijkheid van de huisartsenzorg voor asielzoekers komt tot de conclusie dat deze goed toegankelijk is voor de doelgroep, maar dat er verbeterpunten zijn. Overige evaluaties concluderen respectievelijk dat de Arbozorg en de thuiszorg voor terminale patiënten slecht toegankelijk zijn voor de allochtone doelgroepen. De auteurs verklaren dit door een gebrek aan een specifiek en doelgroepgericht beleid.

#### 4.2.3 Veronderstelde mechanismen en contexten: onderwijs

Van de drie evaluatieonderzoeken die we op het terrein van het onderwijs aantreffen, zijn er twee gericht op intensieve begeleiding/mentoring van (allochtone) studenten, namelijk de evaluatie van de eenmalige subsidie aan (school)internaten en de evaluatie van het landelijke ondersteuningsprogramma mentoring). Eén evaluatie is gericht op het islamitisch onderwijs (zie Tabel 7b): In 2002 is aan twintig (school)internaten een eenmalige subsidie verleend. Het tussendoel van deze eenmalige interventie was om een *bijdrage* te leveren aan onderwijs- en opvoedingsondersteuning aan de ouders van allochtone leerlingen. Het einddoel ging om het leveren van een bijdrage aan het tegengaan van marginalisering van schoolgaande allochtone kinderen. De beoogde uitkomsten zijn geformuleerd als het voorkomen van voortijdig schoolverlaten, verbeteren van schoolprestaties, criminaliteitspreventie, en het bevorderen van integratie in de Nederlandse samenleving.

Het Landelijk Ondersteuning Programma Mentoring, een samenwerkingproject van Sardes en het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies van de Universiteit van Amsterdam, tracht een professionaliseringslag te maken wat betreft het instrument mentoring en richt zich in beginsel op drie typen leerlingen: risicoleerlingen, 'gewone' vmbo leerlingen, en 'high potentials'<sup>48</sup>. Het programma richt zich op een aanvullende begeleiding van leerlingen naast de bestaande leerlingbegeleiding op school, met als doel de marginalisering van (allochtone) kinderen tegen te gaan door een bijdrage te leveren aan vermindering van schooluitval, minder afstroom uit havo/vwo en verbetering van de doorstroom naar het vervolgonderwijs. Het onderzoek evalueert drie projecten: het Marokkaans Coachingsproject in Den Haag (gericht op Marokkaanse risicoleerlingen in de onderbouw van vmbo waarbij de leerlingen individueel door Marokkaanse 'coaches' begeleid worden), het Mentorproject Roosendaal (gericht op 'gewone' vmbo-leerlingen die géén gedragsproblemen hebben, waarbij voornamelijk Turkse en Marokkaanse eerstejaars vmbo-leerlingen begeleid worden door een Turkse of Marokkaanse student uit het hoger onderwijs) en het Mentorproject Utrecht. Dit laatste project was opgezet in verband met de sluiting van twee vmbo/havo-scholen in zogenaamde probleemwijken. De leerlingen werden als 'risicoleerlingen' gezien, omdat velen van hen die in het voorgaande jaar al naar een andere school waren overgestapt, hier problemen bij hadden

---

<sup>47</sup> De auteurs merken op dat er hardere uitspraken over de effectiviteit van de behandeling gedaan kan worden wanneer de onderzoeksperiode langer is dan drie maanden en wanneer gekozen wordt voor meerdere meetmomenten.

<sup>48</sup> Leerlingen van wie vermoed wordt dat ze onder hun niveau presteren en die ondersteund worden door een mentor.

Tabel 7b Overzicht van recent evaluatieonderzoek op het terrein van onderwijs: beleidsinstrumenten, context, mechanismen en resultaten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de beleidsinterventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen en overige factoren)	Resultaten
JAG Rigter & PJ Krooneman (2003). (School)internaten en internaatchtige voorzieningen	Eenmalige subsidie aan 20 internaten moet leiden tot onderwijs- en opvoedingsondersteuning (tussendoel). Dit moet de marginalisering van schoolgaande (allochtone) kinderen voorkomen via preventie van voortijdig schoolverlaten, verbeteren van de schoolprestaties, criminaliteitspreventie, en integratie in de Nederlandse samenleving (eind doel).	(school)internaten leveren een bijdrage aan integratie van leerlingen door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- intensievere begeleiding</li> <li>- gestructureerde dagindeling</li> <li>- voorlichting aan ouders</li> <li>- opvoeding tijdens de dag</li> <li>- projectbegeleiders die beter bekend zijn met het onderwijssysteem dan de ouders</li> <li>- intensiever gebruik van de Nederlandse taal</li> <li>- sociaal-psychologische hulpverlening</li> <li>- voortdurend toezicht</li> <li>- intensivering van de netwerken van internaten met de bredere omgeving</li> </ul>	- eenmalige subsidie was bedoeld voor internaten/ internaatchtige voorzieningen <ul style="list-style-type: none"> <li>- de voorzieningen hadden weinig/ geen betaald personeel</li> <li>- zowel "gewone" als risico jongeren tussen de 12 en 17 jaar blijven in de internaten (maar niet in hetzelfde internaat)</li> <li>- verblijf is meestal langdurig</li> <li>- begeleiders zijn (soms) van hetzelfde geslacht als leerlingen;</li> <li>- begeleiders zijn qua leeftijd dichtbij leerlingen</li> </ul>	<i>Feitelijke werking van veronderstelde mechanismen</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ondersteuning richting ouders is niet veranderd. Hiervoor wordt geen verklaring gegeven.</li> </ul> <i>Overige factoren:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- niet genoemd</li> </ul>	- er zijn twee projecten opgezet voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten <ul style="list-style-type: none"> <li>- een deel van de internaten heeft de deskundigheid van het personeel bevorderd</li> <li>- twee projecten zijn opgezet voor intensivering van netwerken met bredere omgeving</li> <li>- onbekend of dit tot een verbetering in de begeleiding heeft geleid</li> </ul>
Inspectie van het Onderwijs (2003). Islamitische scholen nader onderzocht	Bijzonder onderwijs waar de islamitische scholen een onderdeel van zijn, horen bij het onderwijssysteem. Er wordt verwacht dat deze scholen een <i>bijdrage</i> leveren aan de sociaal-economische integratie, sociale participatie, en cultureel normatieve integratie. Naarmate allochtonen beter geïntegreerd zijn in de samenleving is de sociale cohesie sterker (einddoel)	Islamitische scholen dragen bij aan integratie van allochtone kinderen en sociale cohesie door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- onderwijskansen die zij aan leerlingen met een achterstand bieden</li> <li>- ervoor te zorgen dat de leerlingen de Nederlandse taal beheersen</li> <li>- ontwikkelen van sociale competenties van leerlingen</li> <li>- openheid van de scholen naar de omgeving en de samenleving</li> <li>- overdracht van basis Nederlandse normen en waarden aan leerlingen en binding met de samenleving</li> </ul>	- een deel van de islamitische basisscholen die eerder als voor sociale cohesie 'risicovol' beoordeeld waren	<i>Feitelijke werking van veronderstelde mechanismen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- islamitische scholen bieden onderwijskansen aan leerlingen met een achterstand</li> <li>- scholen organiseren verschillende activiteiten met de buurt en andere scholen in de omgeving</li> <li>- scholen zijn open naar de samenleving, maar soms met een eigen invulling</li> <li>- sommige scholen stellen "moeilijke onderwerpen" omtrent de Nederlandse normen en waarden actief aan de orde, maar geven hun eigen opvatting als uitgangspunt</li> <li>- zowel in de lessen als in de</li> </ul>	- geen van de scholen is erop gericht de leerlingen afzijdig te houden van de Nederlandse samenleving; wél verschillen ze in de invulling die ze daaraan geven <ul style="list-style-type: none"> <li>- veel scholen geven een voldoende invulling aan de bijdrage aan integratie van leerlingen. Voor het leveren van extra inspanningen op dit terrein zijn ze op zoek naar een op de omringende samenleving afgestemde vertaling van de eigen identiteit.</li> </ul>

				<p>werkstukken wordt respectvol omgegaan met basiswaarden en het belang daarvan wordt onderschreven</p> <p><i>Overige factoren:</i> Niet genoemd</p>	
Crul en Kraal (2004) Evaluatie Landelijk Programma Mentoring	Door het Landelijk Ondersteuning-programma Mentoring beoogt men een professionaliseringslag te maken voor het instrument "mentoring", door het opzetten van een duidelijke structuur van mentoring op school en door training van mentors.	<p>Door:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sociaal emotionele begeleiding en identiteitsontwikkeling</li> <li>- studiebegeleiding</li> <li>- begeleiding in oriëntatie op vervolgstudie en arbeid</li> </ul> <p>levert mentoring een bijdrage aan minder schooluitval, minder uitstroom uit havo/vwo, en verbetering van doorstroom naar vervolgonderwijs van allochtone leerlingen.</p>	<p>Drie projecten binnen het kader van het Landelijk Ondersteunings-programma waren bedoeld voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Marokkaanse risicoleerlingen; aanvullende, individuele begeleiding door Marokkaanse coaches (deelproject 1)</li> <li>- Turkse en Marokkaanse 'gewone' mbo leerlingen; aanvullende, individuele begeleiding door Turkse en Marokkaanse studenten uit hoger onderwijs (deelproject 2)</li> <li>- 'high potential' allochtone leerlingen; aanvullende, individuele begeleiding door allochtone of autochtone mentoren (deelproject 3)</li> </ul>	<p><i>Feitelijke werking van mechanismen:</i></p> <p><i>Risicoleerlingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gedragsontwikkeling en sociale vaardigheden leren door begeleiding in informele sfeer;</li> <li>- zware/intensievere begeleidingsstructuur</li> </ul> <p><i>'Gewone' vmbo-leerlingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- door sociaal-emotionele begeleiding/ identiteitsontwikkeling worden de emotionele blokkades aangepakt</li> <li>- meisjes hebben een hechtere vertrouwensband met vrouwelijke mentoren</li> </ul> <p><i>'High-potentials':</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vertrouwensrelatie door studiebegeleiding</li> </ul> <p><i>Overige factoren:</i> niet genoemd</p>	<p><i>Risicoleerlingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zeer geringe uitval</li> <li>- grote vooruitgang in sociale vaardigheden en gedragsontwikkeling</li> </ul> <p><i>'Gewone' vmbo leerlingen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vooruitgang in leerprestaties</li> <li>- verbetering leerstijlen,</li> <li>- veranderingen in studiemotivatie</li> <li>- vergroten van het zelfvertrouwen, verbetering van het zelfbeeld</li> <li>- mentoring is een belangrijk emancipatoir instrument voor emancipatie van Turkse en Marokkaanse meisjes</li> </ul> <p><i>'High potentials':</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alle leerlingen zijn doorgestroomd naar een andere school</li> </ul>

(afstroom naar lagere schoolsoorten, zitten blijven of voortijdig uitvallen). Met behulp van het project moest de overgang van de 71 nog overgebleven leerlingen naar de nieuwe scholen soepeler verlopen en terugval of uitval in het schoolsysteem worden voorkomen (Crul en Kraal, 2004:4)<sup>49</sup>. Elke leerling was verplicht aan een mentor gekoppeld die soms van Nederlandse afkomst was.

Islamitisch Onderwijs valt onder het algemeen bijzonder onderwijs. Het beleid verwacht dat deze scholen een *bijdrage* leveren aan de sociaal-economische integratie, sociale participatie, culturele integratie en aan sociale cohesie. Er wordt slechts van een bijdrage gesproken omdat integratie geacht wordt in meerdere contexten plaats te vinden zoals het gezin, de vriendengroep en de moskee<sup>50</sup>.

We constateren dat, in tegenstelling tot de evaluaties op het terrein van sociaal-economische integratie en toegankelijkheid van de gezondheidszorg, de auteurs van deze evaluaties overwegend vaker veronderstelde mechanismen identificeren die betrekking op het gedrag van de doelgroep hebben (sociale mechanismen). Volgens deze rapportages berusten de geëvalueerde beleidsprogramma's op de volgende beleidsveronderstellingen:

*Verondersteld sociaal mechanisme 1: mentoring/ intensieve begeleiding*

- Door een intensieve studiebegeleiding *stimuleren* de mentoren de kinderen om betere prestaties te leveren en ondersteunen hen om betere studievaardigheden te ontwikkelen. Dit leidt tot betere schoolprestaties en minder schooluitval en daardoor tot een hoger opleidingsniveau (Eenmalige subsidie aan (school)internaten, Landelijk Ondersteuningsprogramma Mentoring).
- Mentoren/ begeleiders bieden *sociale en psychologische ondersteuning/* begeleiding aan leerlingen. Ondersteuning bij *het zelf maken van keuzes, het versterken van de motivatie* van de leerling en *het bespreken van twijfels* leveren een bijdrage aan het *vergroten van het zelfvertrouwen* en de *identiteitsontwikkeling* (bijvoorbeeld door het tegengaan van faalangst en/of een laag zelfbeeld) van leerlingen. Hierdoor wordt het mogelijk om deze kinderen (terug) te plaatsen naar een passende onderwijsvorm; dit leidt op haar beurt tot minder schooluitval en tot verbetering van doorstroom naar passend onderwijs (Eenmalige subsidie aan (school)internaten; Landelijk Ondersteuning Programma Mentoring).
- Mentoren bieden begeleiding met betrekking tot *oriëntatie op vervolgstudie* en arbeid; dit verbetert de doorstroom naar het vervolgonderwijs en levert een bijdrage aan de toekomstige economische participatie van de leerlingen (Landelijk Ondersteuning Programma Mentoring).
- *Voortdurend toezicht en begeleiding* leiden, in het geval van probleem- en risicjongeren, tot *het corrigeren van het ongewenste gedrag*; dit vermindert de kans op het criminele gedrag, respectievelijk voorkomt criminaliteit en marginalisering van jongeren (Eenmalige subsidie aan (school)internaten).

<sup>49</sup> Het Mentorproject Utrecht is in april 2003 gestart en in december 2003 afgesloten.

<sup>50</sup> In dit onderzoek werden 20 islamitische scholen (uit de totaal 37) die in de evaluatie van 2002 door de Inspectie van het Onderwijs als 'risicovol voor sociale cohesie' beoordeeld waren, opnieuw onderzocht. Met sociale cohesie werd verwezen naar 'de bereidheid van leerlingen tot actieve deelname aan en identificatie met de Nederlandse samenleving en de bereidheid om weerstand te bieden aan anti-integratieve en de democratische rechtsorde ondermijnende tendensen (Inspectie van Onderwijs, 2003:17).

*Verondersteld sociaal mechanisme 2: gestructureerde dagindeling*

- *Vaste tijden voor huiswerk, eten en slapen* leiden tot een grotere concentratie die weer tot betere prestaties leidt; daardoor is de schooluitval minder groot; in het geval van Turkse kinderen wordt een hoger opleidingsniveau behaald (Eenmalige subsidie aan (school)internaten).

*Verondersteld sociaal mechanisme 3: ondersteuning van/ samenwerking met ouders*

- *Betere voorlichting aan de ouders en het overnemen van de opvoedingstaken tijdens de dag* leiden ertoe dat er minder schooluitval is: begeleiders hebben een betere opleiding dan de ouders van allochtone kinderen en een betere kennis van het Nederlandse onderwijssysteem. Hierdoor kunnen ze de kinderen beter begeleiden bij hun huiswerk en hen adviseren over studiekeuzes. Dit leidt tot minder schooluitval en (in het geval van Turkse kinderen) een hoger opleidingsniveau (Eenmalige subsidie aan (school)internaten).

*Verondersteld sociaal mechanisme 4: intensief gebruik van de Nederlandse taal*

- Kinderen die in (school)internaten verblijven, gebruiken de hele dag door de Nederlandse taal met hun begeleiders en hun internaatgenoten. Een intensiever gebruik van de Nederlandse taal leidt tot betere *sociale contacten* met de klasgenoten op school. En dit, zo wordt verondersteld, bevordert integratie van deze leerlingen (Eenmalige subsidie aan (school)internaten).

*Verondersteld sociaal mechanisme 5: overdracht van kennis:*

- Scholen dragen kennis over aan hun leerlingen over de werking van maatschappelijke instituten/ (lokale) voorzieningen (bijvoorbeeld bibliotheken en kinderopvang). 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 (Islamitische Scholen).

*Verondersteld sociaal mechanisme 6: overdracht van Nederlandse normen en waarden:*

- Scholen zijn verantwoordelijk voor de overdracht van Nederlandse (basis) normen, waarden, en opvattingen aan hun leerlingen, zoals vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, (on)verdraagzaamheid, en discriminatie. *Internalisering van algemeen geaccepteerde normen en waarden* leidt ertoe dat kinderen begrip voor anderen hebben. Hierdoor *respecteren* ze verschillen in levensbeschouwing en cultuur en *handelen* ernaar. Dit levert een bijdrage aan hun toekomstig functioneren in de samenleving en bevordert culturele en normatieve integratie (Islamitische Scholen).

*Verondersteld sociaal mechanisme 7: Sociale contacten met de omgeving<sup>51</sup>*

- Door goed taalonderwijs en openheid naar de omringende samenleving (bijvoorbeeld door contacten met andere scholen, buurtvoorzieningen) en *verwerving van competenties*, creëren de scholen voor hun leerlingen condities voor sociale participatie in de samenleving. Door *sociale contacten* met andere

---

<sup>51</sup> In de evaluatie van de eenmalige subsidie aan (school)internaten merken de auteurs ook op dat de subsidie een bijdrage zou moeten leveren aan de contacten van de (school)internaten met de bredere omgeving (zoals gemeente en andere scholen). Hoe deze intensivering tot stand zou moeten komen en hoe de intensievere netwerken uiteindelijk een bijdrage zouden moeten leveren aan de integratie van de kinderen die op deze internaten blijven, is echter niet geëxpliciteerd.

kinderen uit verschillende (etnische) groepen, door bijvoorbeeld sporttoernooien of e-mail contacten *komen allochtone kinderen in aanraking met de omringende samenleving*. Dit levert een bijdrage aan hun kansen voor (toekomstige) sociale participatie (Islamitische Scholen).

*Verondersteld institutioneel mechanisme 1: het aanbieden van onderwijskansen*

— Islamitische scholen worden vooral bezocht door kinderen met een achterstand op het gebied van taal, cognitieve ontwikkeling en verwerving van sociale competenties. Deze scholen worden daarom met extra financiële middelen gestimuleerd om maatregelen te treffen zodat de leerlingen deze achterstanden in kunnen lopen. De onderwijskansen die de islamitische scholen aan hun leerlingen bieden, vooral in termen van voorbereiding op vervolgonderwijs – gemeten in leerprestaties –, bepalen de kansen van leerlingen op een succesvolle schoolloopbaan. Kinderen die een succesvolle schoolloopbaan hebben, hebben betere kansen op toegang tot de arbeidsmarkt (Islamitische Scholen).

#### **4.2.4 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's**

In het voorafgaande ging het om veronderstellingen ten aanzien van wat aan mechanismen werkt. Vervolgens komt nu de vraag aan de orde of deze veronderstellingen in de praktijk ook gelden<sup>52,53</sup>.

*Verondersteld sociaal mechanisme 1: mentoring/intensieve begeleiding*

Uit de evaluatie van het Landelijk Ondersteuning Programma Mentoring blijkt dat voor 'high potentials' studiebegeleiding een goede invalshoek is voor het opbouwen van een *vertrouwensrelatie*. Door *de studiebegeleiding* ontstaat langzaam een vertrouwensband die de mogelijkheid biedt voor meer sociaal-emotionele begeleiding. Voor het andere uiterste, namelijk de groep risicoleerlingen, werkt de studiebegeleiding echter niet zoals het geval is bij 'high-potentials'. In de eerste plaats komt dat omdat sommige risicoleerlingen geen huiswerk hebben. In het geval van de degenen die dat wél hebben, blijkt voor de begeleiders het creëren van een vertrouwensband met risicoleerlingen die gedragsproblemen vertonen tijdens het samen maken van huiswerk in de praktijk moeilijk te zijn. Voor deze groep blijkt dat het kiezen van een gezamenlijke activiteit die juist niets met schoolactiviteiten te maken heeft, een betere invalshoek is voor het opbouwen van een vertrouwensband. Zo doen de coaches in het Marokkaanse project vooral 'leuke dingen' met de jongeren in een *informele sfeer* om hun vertrouwen te winnen. De mentoren geven niet alleen maar een 'duwtje' in de rug, maar werken stapje voor stapje aan kleine veranderingen in het gedrag. Hierdoor heeft de begeleiding een zwaardere structuur dan de andere twee groepen. Volgens de bevindingen leren de risicoleerlingen op deze manier hun eigen negatieve gedrag

---

<sup>52</sup> Evaluatie van de eenmalige subsidie vormt hier een uitzondering. Het onderzoek gaat tijdens de bespreking van de resultaten nauwelijks in op de vooraf geformuleerde veronderstellingen. In hoofdstuk 3 hadden we geconstateerd dat de evaluatie eigenlijk te vroeg was gekomen.

<sup>53</sup> Opgemerkt moet worden dat in de evaluatie van de islamitische scholen de terugkoppeling van de resultaten vooral op schoolniveau en minder op leerlingenniveau plaats vindt. De auteurs verantwoorden dit door erop te wijzen dat het (negatieve) gedrag van leerlingen ook door andere factoren buiten de school bepaald wordt; en dat scholen hier slechts wat aan kunnen doen door op school in te grijpen. De resultaten blijven beperkt tot wat er al of niet gebeurt op de scholen, maar er wordt weinig gezegd over de werking van de veronderstelde mechanismen.



te onderkennen, rustiger te worden, te communiceren, kritiek te accepteren, en agressiviteit te controleren (Crul en Kraal 2004) .

Bij 'gewone' vmbo leerlingen begeleiden de mentoren hen met huiswerk, leren hen studievaardigheden, werken aan hun zelfvertrouwen en ondersteunen hen ook bij sociaal-emotionele problemen. Het blijkt dat meisjes (uit de groep 'gewone' vmbo leerlingen) een hechtere band hebben met hun mentoren (die in de praktijk vaak ook vrouwen zijn) dan de jongens, die zeker in het begin, meer afstand houden van hun mentoren. Door de vriendschap die de vrouwelijke mentoren met de meisjes weten op te bouwen, worden de gevoelens van onzekerheid en gebrek aan zelfvertrouwen – die vaak verondersteld worden belangrijke oorzaken van lagere prestaties op school te zijn – tegengegaan. Volgens de auteurs kan dit ook een bijdrage leveren aan de emancipatie van allochtone meisjes en vrouwen op het gebied van onderwijs en loopbaan.

*Veronderstelde sociale mechanisme 3: ondersteuning van/ samenwerking met ouders*  
De bevindingen van de evaluatie van eenmalige subsidie wijzen uit dat, na de subsidie, er geen verandering geconstateerd is in de ondersteuning van ouders. Waarom het veronderstelde mechanisme in deze context niet werkte wordt niet belicht door de auteurs.

*Verondersteld sociaal mechanisme 6: overdracht van Nederlandse normen en waarden*

Culturele en normatieve integratie krijgen in de onderzochte islamitische scholen soms een *eigen interpretatie* of een *alternatieve invulling*: veel scholen zijn vanuit hun omgang met de islamitische traditie van mening dat het vieren van Nederlandse feestdagen niet verenigbaar is met de geloofsovertuiging van de school, maar ze brengen de leerlingen er wel mee in contact door een alternatieve invulling te geven: leerlingen maken bijvoorbeeld surprises voor elkaar op islamitische feestdagen.

Sommige scholen stellen 'moeilijke onderwerpen' zoals (homo)seksualiteit, samenwonen en abortus actief aan de orde; andere scholen gaan alleen in op dergelijke onderwerpen als de leerlingen erom vragen. Ook organiseren sommige scholen speciale projecten over onderwerpen die voor integratie relevant zijn zoals mogelijke spanningen in de samenleving rond de oorlog in Irak.

De auteurs komen, afgaand op de inhoud van de lessen en werkstukken, tot de conclusie dat alle islamitische scholen het belang van basiswaarden onderschrijven.

*Verondersteld sociaal mechanisme 7: Sociale contacten met de omgeving*

De onderzochte Islamitische scholen organiseren verschillende activiteiten met de buurt en andere scholen in de omgeving. Ze zijn open naar de samenleving, ze organiseren bezoeken aan theaters of aan verschillende instellingen.

*Verondersteld institutioneel mechanisme 1: het aanbieden van onderwijskansen*

De auteurs komen tot de conclusie dat islamitische scholen goede onderwijskansen bieden aan leerlingen met een achterstand op het gebied van taal, cognitieve ontwikkeling en verwerving van sociale competenties. Dit blijkt uit het feit dat leerlingen van islamitische scholen niet slechter presteren dan die op zwarte

scholen; op verschillende onderdelen scoren ze zelfs beter. Wel liggen de prestaties op islamitische scholen duidelijk lager dan op de gemiddelde basisschool<sup>54</sup>.

### *Resultaten*

Ook in deze evaluaties is het niet mogelijk om de uitkomsten met zekerheid toe te schrijven aan de geëvalueerde interventies/programma's. Met de subsidie die internaten hebben gekregen zijn wél twee projecten opgezet voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Een deel van de internaten heeft de deskundigheid van het personeel bevorderd<sup>55</sup>; het is echter onbekend of dit tot een verbetering in de begeleiding van de leerlingen heeft geleid.

In de evaluatie van het Landelijk Ondersteuning Programma Mentoring doen de onderzoekers wél uitspraken over het bereiken van de doelen. De auteurs presenteren de doelbereiking voor verschillende doelgroepen van het programma: de studie komt tot de conclusie dat mentoring een zeer effectief instrument is voor risicoleerlingen. Het Marokkaanse Coachingsproject in Den Haag heeft namelijk na een periode van vier jaar een zeer geringe uitval laten zien (drie van de 118 leerlingen van het project zijn uitgevallen, vier leerlingen bleven zitten). Voor deze groep was de grootste vooruitgang geboekt op het gebied van sociale vaardigheden en gedragsontwikkeling. Wat betreft de 'gewone' vmbo-leerlingen, laten de resultaten zien dat er een duidelijke vooruitgang in de leerprestaties en verbetering van leerstijlen is. Ook constateren de onderzoekers een vergroting in de studiemotivatie en het zelfvertrouwen. Daarnaast is er, volgens de auteurs, sprake van een verbetering van het zelfbeeld. Zo is de conclusie dat mentoring wellicht een belangrijk emancipatoir instrument is voor de emancipatie van Turkse en Marokkaanse meisjes. Ook voor de 'high-potentials' zijn de doelstellingen gehaald. In zijn evaluatie van islamitische scholen komt de Inspectie van het Onderwijs tot de conclusie dat geen van de scholen erop gericht is om leerlingen afzijdig te houden van de Nederlandse samenleving, maar dat er verschillen zijn in de invulling die ze daar aan geven. Het blijkt uit de evaluatie dat veel scholen een voldoende invulling geven aan de bijdrage aan integratie van hun leerlingen.

#### **4.2.5 Veronderstelde mechanismen en contexten: media**

De laatste evaluatie op het terrein van sociaal-culturele integratie van allochtonen betreft het terrein van de media, namelijk de Multiculturele Televisie Nederland (MTNL). De MTNL is opgericht in de vorm van een convenant tussen de vier grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht), twee media instellingen en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De MTNL produceert programma's voor vier grote minderheidsgroepen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) waarbij men zich richt op personen tussen de 18-45 jaar, met specifieke aandacht voor jongeren. Het doel van het convenant was tussen 2001 en 2004 het bevorderen van de multiculturele samenleving. Vanaf 2005 is dit doel hergeformuleerd als bevorderen van integratie en sociale cohesie. De onderhavige evaluatie is verricht in 2004. Tabel 7c schetst de bevindingen van onze analyses met betrekking tot het doel, veronderstelde

---

<sup>54</sup> Volgens een recent overzicht van de prestatie van middelbare scholen, presteren de enige twee islamitische middelbare scholen onder de maat: de ene school presteerde in 2005 het slechtste op alle niveaus, en de andere presteerde lager dan de meest andere zwarte scholen (zie [www.trouw.nl/schoolprestaties2006](http://www.trouw.nl/schoolprestaties2006)).

<sup>55</sup> Ook werd er nieuw materiaal gekocht.

mechanismen, feitelijke werking van deze mechanismen en de uitkomsten van het geëvalueerde covenant.

De MTNL is gebaseerd op de volgende veronderstellingen:

Tabel 7c Overzicht van recent evaluatieonderzoek op het terrein van media: beleidsinstrumenten, context, mechanismen en resultaten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de beleidsinterventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen; overige factoren)	Resultaten
Eijk en Postma (2004) Evaluatie Uitvoering Convenant Multi- culturele Televisie Nederland (MTNL) 2001-2004	MTNL, opgericht met afspraken in de vorm van een convenant tussen de vier grote gemeenten, twee media instellingen, en het Ministerie van OCW, produceert programma's voor 4 grote minderheidsgroepen. Het moet de actieve en passieve participatie van minderheden in de media en hierdoor de culturele integratie bevorderen.	MTNL levert een bijdrage aan (culturele) integratie door: - het aantrekken van allochtone medewerkers bij de MTNL - overdracht van informatie en kennis, en opinievorming - het bevorderen van de Nederlandse taal - toegang tot kennis over (directe) omgeving - samenwerking tussen de partners	- MTNL wordt uitgezonden in vier grote steden (Den Haag, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam) - het is bedoeld voor 18-45-jarige Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen en is vooral gericht op jongeren	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> - alle vier allochtone groepen vinden dat de kennisoverdracht is geslaagd; Nederlandse kijkers zijn het hier niet altijd mee eens.  <i>Overige factoren:</i> volgens de meeste kijkers vergroot de MTNL het begrip tussen de diverse bevolkingsgroepen in hun stad.	- grootste deel van de afspraken is in belangrijke mate uitgevoerd - er bestaat een meningsverschil tussen gemeenten over de vraag of een doelgroepgerichte programmering nodig is - het bereik van de MTNL onder de doelgroep is redelijk tot goed; de waardering van de MTNL is positief - verdere professionalisering van de organisatie is wenselijk - er is draagvlak voor een vorm van continuering

*Verondersteld sociaal mechanisme 1: overdracht van kennis over culturele verschillen en opinievorming*

- MTNL produceert lokaal nieuws en grootstedelijke/regionale programma's over cultuur en 'human interest', concentreert zich op *informatie* en *kennisoverdracht* en *opiniëvorming*. De programma's zijn 'taboe-doorbrekend'. Deze programma's leveren een bijdrage aan *houding- en opiniëtransformatie* bij de kijkers met betrekking tot wederzijds respect, het accepteren van verschillen, het positief waarderen van verscheidenheid en gelijkwaardigheid van ieder individu. Dit levert een bijdrage aan de multiculturele samenleving.

*Verondersteld sociaal mechanisme 2: toegang tot informatie over de (directe) omgeving*

- Het lokaal uitgezonden nieuws betreft de stad waar men woont. Hierdoor krijgt de kijker toegang tot informatie over de directe omgeving en de stad waarin hij/ zij woont. Dit leidt ertoe dat migranten een *betere kennis* hebben van de zaken die in hun omgeving/ stad spelen. Dit levert een bijdrage aan hun deelname aan de samenleving.

*Verondersteld sociaal mechanisme 3: bevorderen van het gebruik van de Nederlandse taal*

- De programma's zijn toegesneden op de belevingswereld van de migranten in vier grote steden en zijn tweetalig. Niet-Nederlandstalige programma's zijn ondertiteld in het Nederlands. Dit bevordert de kennis van de Nederlandse taal onder migranten.

*Verondersteld sociaal (en institutioneel) mechanisme 4: aantrekken allochtone medewerkers*

- Locale en regionale omroepen zullen zoveel mogelijk allochtone medewerkers aantrekken voor een goed bereik van hun doelgroepen. Hierdoor krijgen allochtone talenten kans om zich te ontwikkelen. Dit bevordert hun loopbaan en economische integratie; tegelijkertijd worden de kijkers zo goed mogelijk bereikt.

*Verondersteld institutioneel mechanisme 1: samenwerking tussen de partners*

- Een goede samenwerking tussen de locale en regionale zenders leidt tot een beter bereik van de doelgroep en een grotere culturele diversiteit van de programma's. Dit bevordert culturele diversiteit in de samenleving.

#### **4.2.6 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's**

In deze evaluatie gaan de auteurs niet na of de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan de MTNL in werkelijkheid ook zo werken. De evaluatie is gericht op de mate van de uitvoering van het convenant en de mening van de kijkers. De enige opmerking van de auteurs over de feitelijke werking van de beleidsinterventie heeft betrekking op de mening van de doelgroepen over het doel van de MTNL: bijna alle doelgroepen (behalve Antillianen) geven aan dat de MTNL *het begrip tussen de diverse bevolkingsgroepen* in hun stad *vergroot*. Evenzeer vinden de allochtone kijkers dat de MTNL *goede informatie geeft* over werk, scholing, en gezondheidszorg. Autochtone kijkers zijn het hier echter (in lichte mate) niet mee eens.

### *Resultaten*

Het blijkt uit de resultaten van de evaluatie dat het grootste deel van de afspraken (wat betreft doelgroep, taal, programmering en organisatiestructuur) in belangrijke mate uitgevoerd is. Informatie uit het kijkersonderzoek laat zien dat het bereik van de MTNL onder migranten groot is. De bevindingen laten zien dat het draagvlak voor lokale televisie onder de Marokkanen het grootst is en minder groot is onder Turken en Surinamers. De resultaten wijzen uit dat Antillianen vaker neutraal zijn of lokale televisieprogramma's juist onwenselijk vinden. Een van de belangrijkste resultaten betreft de meningsverschillen tussen de gemeenten over de vraag of het doel (een doelgroep gerichte programmering te realiseren) nog geldig is. Vrijwel alle samenwerkingspartners vinden doelgroepenprogrammering achterhaald. Maar het gaat hier, volgens hen, om de vraag of allochtone groepen die in belangrijke mate geen toegang hebben tot c.q. geen kennis nemen van media in Nederland, met het MTNL aanbod wél toegang hebben tot media met betrekking tot zaken die in hun directe omgeving spelen. Op basis van deze evaluatie is het echter niet mogelijk om uitspraken te doen over het effect van de MTNL op de multiculturele samenleving (toenmalige doel).

## **4.3      Beleid gericht op inburgering en naturalisatie**

### ***4.3.1   Veronderstelde mechanismen en contexten***

In deze paragraaf analyseren we de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan het beleid gericht op inburgering en naturalisatie. We gebruiken hiervoor de twee evaluatieonderzoeken die we aantreffen: de evaluatie van de naturalisatietoets en het oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren (zie Tabel 8):

Volgens het inburgeringsbeleid moeten de geestelijke bedienaren verplicht inburgeren<sup>56</sup>. De overheid heeft in 2002 een apart oriëntatieprogramma voor hen opgezet. Ten tijde van de evaluatie, zag het programma er uit als volgr (van Gemert, e.a. 2004)<sup>57</sup>: in het oriëntatieprogramma werden geestelijke bedienaren geïnformeerd over diverse (niet-materiële) facetten van de Nederlandse samenleving. Dit gebeurde door middel van centrale bijeenkomsten met speciale thema's waarbij de thema's aangevuld werden met een aantal maatschappelijke aspecten. Er werd kennis over de Nederlandse maatschappij aangeboden met speciale aandacht voor de functie-uitoefening van geestelijke bedienaren. Ook werd in het programma gewerkt aan het verbeteren van de kennis van de Nederlandse taal, met speciale aandacht voor functiespecifieke facetten van het Nederlands. Binnen het kader van dit programma werden de geestelijke bedienaren voorafgaande aan het oriëntatieprogramma geacht het reguliere inburgeringsprogramma te volgen. Het programma kon in de eigen woonomgeving worden gevolgd. Het oriëntatieprogramma was bedoeld voor alle geestelijke bedienaren, zowel nieuw- als oudkomers.

---

<sup>56</sup> Zie noot 28 onder paragraaf 3.2.3 voor de definitie van 'geestelijke bedienaren'.

<sup>57</sup> Sinds 1 januari 2007, met het inwerking treden van de Wet Inburgering is een nieuwe situatie ontstaan. Geestelijke bedienaren vormen in deze Wet een bijzondere doelgroep voor wie aanvullende eisen dan andere groepen gelden (E-Nieuwsbrief Geestelijke Bedienaren Project Modernisering Inburgering, december 2006).

Door het in werking treden van de herziene Rijkswet op het Nederlandschap is ook de eis ingevoerd dat iedereen die 18 jaar of ouder is en die genaturaliseerd wil worden een naturalisatietoets moet afleggen<sup>58</sup>. Het doel is om in een uniforme, objectieve en eenduidige vorm de mate van inburgering in de Nederlandse samenleving te toetsen. Met behulp van de toets wordt de kennis van de Nederlandse taal, Nederlandse maatschappij en de Nederlandse staatsinrichting getest.

Deze beleidsmaatregelen berusten op de volgende veronderstellingen:

*Verondersteld sociaal mechanisme 1: Overdracht van de kennis van de Nederlandse samenleving*

- Als vreemdelingen een *goede kennis van de Nederlandse maatschappij en de staatsinrichting* (werk, inkomen, geldzaken, wonen, gezondheidszorg, verkeer en vervoer – elementen waarop de vreemdeling getoetst wordt-) hebben, kunnen ze geacht worden ingeburgerd te zijn in de Nederlandse samenleving. Zij kunnen zich dan namelijk redden in de Nederlandse samenleving en eraan participeren. Dit leidt vervolgens tot een volwaardig Nederlandschap. Na het verwerven van deze kennis kunnen de vreemdelingen participeren in de Nederlandse samenleving en zich redden (Evaluatie Naturalisatietoets).
- Geestelijke bedienaren hebben een voorbeeldfunctie voor de achterban. Daarom volgen ze een (aanvullende) oriëntatiecursus, zelfs als ze tijdelijk in Nederland verblijven. Hierdoor zijn ze beter geïnformeerd over diverse (niet-materiële) facetten van de Nederlandse samenleving, speciaal met het oog op de functie-uitoefening. Dit leidt ertoe dat hun *kennis van en inzicht in de Nederlandse samenleving en de Nederlandse normen en waarden* vergroot worden. Hierdoor integreren de geestelijke bedienaren beter (Oriëntatieprogramma Geestelijke Bedienaren).

*Verondersteld sociaal mechanisme 2: kennis van de Nederlandse taal*

- Spreek-, lees- en schrijfvaardigheid<sup>59</sup> wordt als een must gezien voor een volwaardig Nederlandschap. Door deze kennis kunnen de vreemdelingen participeren in de Nederlandse samenleving en zich redden (Evaluatie Naturalisatietoets).
- Door het volgen van een apart oriëntatieprogramma verbeteren de geestelijke bedienaren hun kennis van de Nederlandse taal. Dit leidt tot een betere integratie (Oriëntatieprogramma Geestelijke Bedienaren).

*Verondersteld sociaal mechanisme 3: overdracht van basale normen en waarden*

- Via de moskee beïnvloeden de islamitische geestelijke bedienaren de geloofsgemeenschap. Kennis van de Nederlandse samenleving en de taal, Nederlandse normen en waarden worden hierdoor overgedragen aan de gemeenschap (de geestelijke bedienaren als ‘bruggenbouwers’). Dit leidt tot gedragsverandering bij leden van de gemeenschap en dat bevordert de integratie van de geloofsgemeenschap (Oriëntatieprogramma Geestelijke Bedienaren).

---

<sup>58</sup> In sommige gevallen kan men een beroep doen op vrijstelling of ontheffing voor het afleggen van de toets.

<sup>59</sup> Dat wil zeggen dat iemand zich verstaanbaar kan maken in het Nederlands, en dat wat iemand vertelt of opschrijft, voor anderen begrijpelijk is. Men hoeft niet vlekkeloos Nederlands te kunnen spreken of schrijven (IND, 2004).

#### **4.3.2 Feitelijke werking en resultaten van de beleidsmaatregelen/-programma's**

In beide evaluaties worden op geen enkele wijze uitspraken gedaan over de feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen die aan deze beleidsinstrumenten ten grondslag liggen. Deze zijn ook niet af te leiden uit de resultaten zoals die zijn beschreven.

Een van de doelen van de evaluatie van de naturalisatietoets was te kijken of de invoering van de naturalisatietoets effect heeft gehad op het aantal aanvragen; zo meten de auteurs het effect van de naturalisatietoets op de naturalisatieprocedure. De geïnterviewde kandidaten gaven aan dat het soort werk, de opleiding, en het omgaan met Nederlanders belangrijkere indicaties voor de mate van inburgering zijn dan de naturalisatietoets. De enige harde conclusie van de evaluatie is dat het aantal aanvragen voor naturalisatie met ruim 75% gedaald is tussen de invoering van de toets (1 april 2003) en de peildatum van het onderzoek (30 september 2004). Wat betreft de uitvoering van de toets concluderen de auteurs dat verschillen in de uitvoering van de toets bij verschillende Regionale Opleiding Centra (ROC) niet tot verschillende slagingspercentages leiden.

Wat betreft het oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren melden de auteurs dat deelnemers, docenten en trajectbegeleiders positief waren over de cursus. De imams gaven aan dat ze een beter inzicht hadden gekregen in de Nederlandse samenleving, en dat ze goed op de hoogte waren gekomen van de Nederlandse opvattingen, vooral op een aantal controversiële punten. Ze zeiden dat ze hier rekening mee gingen houden. Een knelpunt in de uitvoering van de cursus was het *bepaalde taalniveau* van de cursisten, waardoor het Nederlandstalige cursusmateriaal slecht bruikbaar was. Uit de resultaten kan ook afgeleid worden dat *organisatorische en logistieke problemen* met betrekking tot de werving, aanmelding en selectie van deelnemers en de implementatie van de cursus (programma integriteit) problemen opleverden. Daarnaast was er, volgens de auteurs, *geen afstemming* tussen de algemene inburgeringcursus en de oriëntatiecursus voor geestelijke bedienaren.



Tabel 8 Overzicht van recent evaluatieonderzoek naar de inburgering en naturalisatie van allochtonen: beleidsinstrumenten, context, mechanismen en resultaten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de beleidsinterventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen; overige factoren)	Resultaten
INDIAC (2004) Evaluatie Naturalisatietoets	De Naturalisatietoets beoogt een objectief, uniform, en eenduidig instrument te zijn om de mate van inburgering in de Nederlandse samenleving te toetsen	Niet geëxpliciteerd maar kunnen deels afgeleid worden: - kennis van de Nederlandse taal - kennis van de Nederlandse samenleving en staatsinrichting  leiden tot volwaardig Nederlanderschap (meedoen en zich redden)	- De Naturalisatietoets is bedoeld voor allochtonen van 18 jaar en ouder die Nederlander willen worden	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> geen koppeling  <i>Overige factoren:</i> niet genoemd	- na de invoering van de naturalisatietoets is het aantal aanvragen met ruim 75% gedaald - verschillen in de uitvoering van de toets bij de ROC's leiden niet tot verschillende slagingspercentages; - meer voorlichting over vrijstellingsregeling nodig - volgens de mening van kandidaten zijn het soort werk en opleiding en omgaan met Nederlanders belangrijker voor de mate van inburgering dan de toets
Gemert e.a. (2004). Apart inburgeren? Evaluatie oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren	Door een apart oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren integreert deze groep zo goed mogelijk in de samenleving, en kunnen zij als bruggenbouwers functioneren tussen de eigen geloofsgemeenschap en de Nederlandse samenleving	Door: - vergroten van kennis/ inzicht in de samenleving en in Nederlandse normen en waarden - overdracht van deze kennis/ inzicht in de samenleving en van Nederlandse normen en waarden aan de eigen geloofsgemeenschap  functioneren de geestelijke bedienaren als "bruggenbouwers"	- Het oriëntatieprogramma was bedoeld voor geestelijke bedienaren die zowel nieuw- als oudkomers zijn.	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> geen koppeling  <i>Overige factoren:</i> - gebrek aan kennis van de Nederlandse taal is een knelpunt in de uitvoering	- zowel cursisten als docenten zijn positief over de cursus - er is geen afstemming tussen het reguliere en dit specifieke inburgeringstraject

## 4.4 Beleid gericht op de preventie en bestrijding van criminaliteit

### 4.4.1 Veronderstelde mechanismen en contexten

Zoals we al eerder opgemerkt hebben, zijn we slechts één evaluatieonderzoek tegengekomen dat in de door ons onderzochte periode uitgevoerd was in opdracht van de rijksoverheid (of langs die weg gefinancierd is)<sup>60</sup>.

De evaluatie die we geanalyseerd hebben beoogt om er achter te komen of de interventies waarbij expliciet aandacht gegeven wordt aan de sociale netwerken van allochtone jongeren en aan communicatieproblemen op basis van cultuurverschillen, effectiever zouden zijn dan de gebruikelijke politie-interventies. In deze studie zijn de jongeren geselecteerd uit het Justitieel Casus Overleg Rotterdam. Ze zijn of 'first offenders' met een achterliggende problematiek of veelplegers met uitzicht op succes. Voorbeelden van interventies die gericht zijn op de sociale netwerken van kinderen zijn Nieuwe Perspectieven, Pak je Kans, Plan van Herstel en de Gezinsgedragsinterventie. In het geval van het project Nieuwe Perspectieven wordt bijvoorbeeld hulp aangeboden aan jongeren tussen de 12 en 24 die hun school niet afgemaakt hebben, geen werk hebben en hun geld verdienen met diefstallen, berovingen, de verkoop van drugs of die drugskoeriers zijn. Jongeren die naar dit project verwezen worden, krijgen iemand toegewezen uit de 'interventieteams'. Door deze begeleider worden ze intensief begeleid vanuit hun sociale omgeving: het buurthuis, de school en het gezin. Zo worden ze gestimuleerd om naar school te gaan en te werken, de contacten met het gezin en de samenleving te herstellen en hun vrije tijd gericht te besteden. Elk van deze programma's heeft zijn eigen nuances; maar het is af te leiden dat de volgende veronderstellingen ten grondslag liggen aan de interventies die gericht zijn op de sociale netwerken van jongeren<sup>61</sup> (zie ook Tabel 9):

#### *Verondersteld sociaal mechanisme 1: mentoring/ intensieve begeleiding*

- intensieve begeleiding door een mentor (of soms door verschillende mentoren vanuit de sociale omgeving, zoals de school, het buurthuis, en het gezin) concentreert zich op verschillende aspecten van de sociale netwerken van criminele jongeren. *Het stimuleren om naar school te gaan*, het aanbieden van mogelijkheden en/of alternatieven voor een *gerichte vrijetijdsbesteding en/of werk*, bemiddeling gericht op *herstel van contacten binnen het gezin* en begeleiding bij het *oplossen van eventuele problemen* met betrekking tot verslaving, huisvesting of schulden leiden er toe dat de *relatie van jongeren met hun sociale omgeving hersteld wordt* en problemen op verschillende terreinen van hun leven verminderen. Dit alles kan leiden tot verminderde kansen op crimineel gedrag en grotere kansen op participatie in de maatschappij.

<sup>60</sup> Ten tijde van het afronden van het onderhavige onderzoek is een grootschalige evaluatie (250 projecten uitgevoerd in 38 gemeenten) van het preventiebeleid (2001-2004) gericht op het voorkomen van criminaliteit en overlast door etnische minderheden voltooid (Veenma e.a., 2006). Voor een kort overzicht van de resultaten van deze evaluatie, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie, zie Box 1 verder in dit hoofdstuk.

<sup>61</sup> We gaan hier niet in op de veronderstelde mechanismen van gebruikelijke interventies. Bij deze groep interventies noemen de auteurs programma's, o.a. Glen Mills en Halt.

*Verondersteld sociaal mechanisme 2: opvoedingsondersteuning aan de ouders/ bemiddeling*

- Opvoedingsondersteuning aan de ouders en bemiddeling tussen jongeren en hun gezinnen hebben tot doel om de problemen in het gezin aan te pakken. Soms is er namelijk sprake van een te geringe betrokkenheid van de ouders bij het kind, of afwijzing van de ouders door de jongeren. Door opvoedingsondersteuning – soms in de vorm van contracten tussen de ouders en de jongeren – bij *het stellen en bewaken van gedragsgrenzen* en gericht op *het herstellen van het wederzijdse vertrouwen* kan het *gedragspatroon* tussen ouders en jongeren veranderen. Hierdoor worden de verstoorde contacten tussen beide partijen hersteld. *Het opbouwen van een vertrouwensrelatie* zorgt ervoor dat jongeren *bepaalde normen en waarden internaliseren*. Dit biedt bescherming tegen het risico om crimineel te worden.

**4.4.2 Feitelijke werking van en resultaten van de beleidsmaatregelen/ -programma's**

De auteurs van de bovengenoemde evaluatiestudie concluderen dat het op basis van hun resultaten niet mogelijk is om uitspraken te doen over de effectiviteit van afzonderlijke interventieprogramma's. Volgens de auteurs is de heterogeniteit van de politie-interventies te groot om de effectiviteit van interventies gericht op de sociale netwerken van jongeren te kunnen beoordelen. Hoogstwaarschijnlijk contribueert de lage 'response rate' (het aantal criminele jongeren dat aan verschillende interventieprogramma's blootgesteld is) aan deze conclusie. De auteurs concluderen echter -op basis van een dosis-effect relatie- dat zware interventies er *niet* voor zorgen dat jongeren met crimineel gedrag *stoppen*. Bij zulke interventies wordt het criminele gedrag wel *minder ernstig*.

Tabel 9 Overzicht van recent evaluatieonderzoek naar beleid gericht op het tegengaan van criminaliteit: beleidsinstrumenten, context, mechanismen en resultaten

Onderzoek	Beleidsinterventie en beoogde effecten	Veronderstelde mechanismen	Context(en)	Feitelijke werking van de beleidsinterventie (koppeling aan veronderstelde mechanismen, overige factoren)	Resultaten
Broekhuizen en Driessen (2006) Criminele jongeren aan het woord	Interventies die gericht zijn op de sociale netwerken van criminele jongeren beogen het terugdringen van crimineel gedrag.	Crimineel gedrag wordt teruggedrongen door: - intensieve begeleiding - opvoedingsondersteuning aan ouders - bemiddeling	Jongeren uit Justitieel Casus Overleg Rotterdam is bedoeld voor: - (allochtone) jongeren tussen 11 en 18 jaar; - veelplegers - 'first offenders' met achterliggende problematiek en uitzicht op succes  Ze zijn doorverwezen naar verschillende interventies.	<i>Koppeling aan veronderstelde mechanismen:</i> geen koppeling  <i>Overige factoren:</i> niet genoemd	Jongeren die aan een zwaardere politie-interventies blootgesteld zijn, plegen minder ernstige delicten, maar stoppen niet met crimineel gedrag.

**Box 1: Preventiebeleid 2001-2004: een terugblik (Veenma e.a., 2006)**

Het preventiebeleid is door het Ministerie van Justitie voortgezet en uitgebreid op basis van de CRIEM (Criminaliteit in relatie tot de Integratie van Etnische Minderheden) -aanpak van het Ministerie van Binnenlandse zaken (1999-2000). Het belangrijkste uitgangspunt van het preventiebeleid is de betrokkenheid van de doelgroep zelf. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het preventiebeleid vergelijkbaar zijn met de mechanismen die we in de onderhavige synthese geïdentificeerd hebben. Als 'mechanismen' (vaak genoemd als uitgangspunten van verschillende maatregelen) die ten grondslag liggen aan de talloze lokale projecten die zich op de aanpak van criminaliteitsproblematiek onder etnische minderheden richten, worden genoemd het *verbeteren van de samenwerking* tussen betrokken instanties door *ketenvorming*, *interculturalisatie-training* voor docenten en maatschappelijk werkers om problemen vroeg te signaleren, *training* van andere professionals, *mentoring en intensieve begeleiding* van jongeren (verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid, soms aangevuld met ondersteuning bij psychosociale problemen, en bemiddeling tussen jongeren en ouders), *opvoedingsondersteuning aan ouders*, *een integrale aanpak* (door afstemming van verschillende activiteiten die zich op ouders, scholieren en leerkrachten richten) en *het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid* (vanaf de peuterperiode). Daarnaast worden *ouderparticipatie*, waardoor ouders meer inzicht krijgen in de schoolloopbaan van kinderen en *het aanbieden van verschillende buitenschoolse activiteiten* genoemd als instrumenten die geacht worden bij te dragen aan het vergroten van de participatie van (probleem)jongeren.

De auteurs merken op dat het preventiebeleid zich richt op de achterliggende oorzaken van criminaliteit waarvan niet altijd bekend is hoe deze onderling samenhangen. Volgens de auteurs is uit deze evaluatie gebleken dat 'de participatie van de doelgroep' inderdaad belangrijk is voor het succes van de projecten, maar dat kennis over de achterliggende 'werkzame mechanismen' nog vrij beperkt is.

Ook de resultaten van de evaluatie met betrekking tot de knelpunten in de feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen tonen vergelijkbare bevindingen met die van de onderhavige synthese: *capaciteitsproblemen* met betrekking tot het personeel (bijvoorbeeld het vinden van gemotiveerde (allochtone) medewerkers), en *een gebrek aan tijd en geld* vormen knelpunten in de uitvoering van de projecten. Ook blijkt er sprake te zijn van *gebrek aan kennis en inzicht* aan de kant van beleidsmedewerkers en uitvoerders met betrekking tot culturele achtergronden van allochtone gemeenschappen. Anderzijds blijkt er vaak sprake te zijn van *wantrouwen* binnen deze gemeenschappen ten opzichte van initiatieven 'vanuit de overheid'.



## 5 Monitoringonderzoek

Monitoringonderzoeken volgen met een bepaalde regelmaat de stand van zaken op beleidsvelden en laten trends en ontwikkelingen zien. De Algemene Rekenkamer heeft een kleine tien jaar geleden op het belang van dergelijke monitoren voor een doelgericht en efficiënt integratiebeleid gewezen (TK 1998-1999, 26426, nr. 1-2). Ook in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok wordt het belang van monitoren voor het voeren van een effectief integratiebeleid onderschreven (TK 2003-2004, 28689, nr. 17). In Nederland bestaat bovendien een traditie van monitoringonderzoek op het terrein van de maatschappelijke positie van allochtonen. Wij hebben zo'n 20 actuele en landelijke monitoren geïnventariseerd, waarop we nu nader ingaan<sup>62</sup>.

### 5.1 Algemene beschrijving van monitoren op het terrein van integratie

Tabel 10 geeft een overzicht van de geanalyseerde monitoren. De voornaamste opdrachtgevers/financiers zijn het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een aantal van de monitoren is uitgevoerd door het Sociaal Cultureel Planbureau en/of Centraal Bureau voor de Statistiek die beide door de rijksoverheid gefinancierd worden.

Het grootste deel van deze monitoren is gericht op het bijhouden van de ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van allochtonen. Een aantal andere legt – soms impliciet, soms expliciet – een link tussen de indicatoren die onderdeel van de monitor zijn en het *gevoerde* beleid (zie paragraaf 5.3). Meestal worden de resultaten gepresenteerd voor de ‘traditionele’ groepen, namelijk Turken, Marokkanen, Surinamers, en Antillianen. Dikwijls ontbreken overige etnische groepen, of worden deze als ‘overige groepen’ gepresenteerd. In de rapportages *Allochtonen in Nederland*, *Jaarrapportage Integratie* en *de Integratiekaart* worden wél resultaten gepresenteerd voor kleinere herkomstgroepen. Sommige onderzoeken richten zich niet alleen op allochtonen maar op de hele bevolking (bijvoorbeeld *Sociaal Cultureel Rapport 2004*, *Emancipatie Monitor 2004*; *Nationale Studie 2, 2004*, *Armoede Monitor 2005*). In deze gevallen vormen de karakteristieken van de allochtone bevolkingsgroepen een onderdeel van de rapportage.

In de bestudeerde monitoren wordt vooral een vinger aan de pols gehouden wat betreft de ontwikkelingen in de volgende aspecten van de maatschappelijke positie van allochtonen:

- onderwijs,
- arbeidsparticipatie,
- inkomen, uitkeringen en sociale zekerheid,
- tevredenheid over de woonsituatie,
- ruimtelijke concentratie,

<sup>62</sup> Gepubliceerd tussen 1 januari 2003-1 maart 2006; de Integratiekaart 2006 verscheen in september 2006. Als uitzondering is de Integratiekaart 2006 in deze rapportage meegenomen. In december 2006 verscheen de Emancipatiemonitor 2006 van SCP/CBS. Deze is niet meer in de analyses betrokken.

- welbevinden,
- sociale contacten en taalvaardigheid,
- culturele integratie en
- de positie van vrouwen.

Ook komen in sommige monitoren demografische karakteristieken van de (allochtone) bevolking<sup>63</sup> en (wederzijdse) opvattingen over de multi-etnische samenstelling van de bevolking aan de orde. Recent zien we dat ook onderwerpen als criminaliteit, gebruik van gezondheidszorgvoorzieningen (in bijvoorbeeld de *Integratiekaart*) en inburgering (zie de *Monitor Inburgering*) tot de onderzochte terreinen zijn gaan behoren.

## 5.2 Kwaliteit van verslaglegging en methodologische kwaliteit<sup>64</sup>

### 5.2.1 Kwaliteit van verslaglegging

De kwaliteit van de verslaglegging in de rapportages is wat betreft de opzet van de monitoren hoog. In bijna alle monitoren is een duidelijke beschrijving van de opzet terug te vinden. De verslaglegging ten aanzien van de redenen waarom de monitor is opgezet is daarentegen beperkt (zie Tabel 10). Vaak ontbreekt in de rapporten een expliciete beschrijving van de probleem-, doel- en vraagstelling of wordt slechts de doelstelling geëxpliciteerd.

Een van de voorwaarden voor het volgen van de ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van allochtonen is het feit dat de gekozen indicatoren op de vraagstelling van de monitor aansluiten. Op basis van de verslaglegging in de rapporten is het niet altijd mogelijk te beoordelen of dit inderdaad zo is, omdat vaak een expliciete vraagstelling ontbreekt. Indicatoren die in de monitoren de revue passeren zijn vooral de ‘traditionele’ indicatoren die passen bij wat gebruikelijk is op het terrein van integratie. Vaak wordt de keuze van indicatoren niet verantwoord in de rapporten. Vermoedelijk is de beschikbaarheid van gegevens hierbij medebepalend, vooral in de situaties waarbij van bestaande registraties gebruik wordt gemaakt.

### 5.2.2 Aard en representativiteit van gegevens

Gegevens die in monitor-rapportages zijn aan te treffen komen uit verschillende bronnen. Ze zijn óf gebaseerd op primaire gegevens uit steekproeven (bijvoorbeeld *Minderheden in Beeld, 2002*), op registraties (bijvoorbeeld *Allochtonen in Nederland, Monitor Inburgering van Nieuwkomers* en *Monitor Inburgering van Oudkomers*), of zijn een combinatie van beide (bijvoorbeeld *Jaarrapport Integratie, Emancipatiemonitor 2004*). Ook worden gegevens uit verschillende landelijke registraties of uit landelijk representatieve databestanden aan elkaar gekoppeld (de *Integratiekaart*). De gegevens zijn vaak generaliseerbaar naar herkomstgroepen als geheel. In gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van al bestaande surveygegevens, gaat men vaak niet expliciet in op de vraag of de gegevens

<sup>63</sup> Bijvoorbeeld bevolkingsgroei, vruchtbaarheid- en sterftecijfers, ontwikkeling van generaties.

<sup>64</sup> Voor de ‘beoordeling’ van de kwaliteitsaspecten die we hier bespreken zijn we afhankelijk geweest van de verslaglegging in de onderzoeksrapporten.



generaliseerbaar zijn. In sommige gevallen worden de gegevens gewogen indien men vermoedt of weet dat de steekproef vertekend is (*SPVA-02, Jaarrapportage Integratie 2004*) of wordt expliciet ingegaan op de punten waar de gegevens niet representatief zijn (*Nationale Studie 2, Monitor Etnisch Ondernemerschap, Wachlijsten voor Oudkomers voor NT2*).

### 5.3 Beleidsrelevantie van de monitoren

Ten slotte kijken we in dit hoofdstuk naar de beleidsrelevantie van de monitoren. Bij een monitor is het van belang dat het onderzoek aansluit bij (de prioriteiten van) het beleid. In de door ons bestudeerde monitoren wordt dan ook vaak een algemeen beleidskader geschetst, zij het niet altijd per onderwerp of per indicator van de monitor. In sommige monitoren wordt explicieter op de beleidsrelevantie ingegaan. Zo geven bijvoorbeeld de auteurs van de *Armoede Monitor* aan dat in 1995 armoede en sociale uitsluiting in de troonrede aangewezen werden als een actueel maatschappelijk probleem en dat in het verlengde daarvan SCP en CBS besloten om de *Armoede Monitor* op te zetten. De monitor geeft een groot aantal kerncijfers op basis van de gebruikelijke indicatoren op dit terrein.

In andere gevallen wordt de beleidsrelevantie van de monitor verantwoord door het feit dat in de monitor (ook) nieuwe herkomstgroepen centraal staan, hetgeen in voorafgaande monitoren niet gebeurde. Zo worden in de monitor *Allochtonen in Nederland 2003, 2004* behalve over de grootste 'traditionele' doelgroepen van het integratiebeleid, specifieke gegevens over andere groepen gepresenteerd (uit (voormalige) vluchtelingenlanden zoals Irak, Iran, Afghanistan, Somalië en (voormalig) Joegoslavië). De beleidsrelevantie van respectievelijk het *Jaarrapport Integratie 2004, 2005* zit volgens de auteurs ook in het feit dat in de monitor nieuwe en ook kleinere herkomstgroepen centraal staan.

In de *Integratiekaart (2004-2006)* worden de uitgangspunten van het toenmalige integratiebeleid 'nieuwe stijl' expliciet uiteengezet. Ook worden de beleidsprioriteiten met betrekking tot de specifieke doelgroepen besproken (zoals nieuwkomers en de tweede generatie). De onderwerpen sluiten aan bij de prioriteiten van dit beleid waarbij de beleidsrelevantie van de gekozen indicatoren soms expliciet verantwoord wordt (vooral bij de indicatoren met betrekking tot sociale contacten). Daarnaast volgt de monitor verschillende cohorten van verschillende etnische groepen in de tijd. Op deze manier kan duidelijker worden bij welke groepen (en ook bij welke groepen binnen dezelfde etnische groep) en op welke terreinen participatie beter verloopt en bij welke groepen er knelpunten zijn waardoor een doelgericht beleid nodig kan zijn.

Een aantal monitoren legt soms impliciet, soms expliciet, een link tussen de scores op de indicatoren en het *gevoerde* beleid. De *Rapportage Minderheden 2003* is hier een voorbeeld van. Het geeft een overzicht van de sociale positie van minderheden met aandacht voor het beleid dat gevoerd wordt ter verbetering van deze positie. Het *Sociaal Cultureel Rapport 2004* volgt ook deze lijn. Naast de mogelijke gevolgen van het gevoerde integratiebeleid voor bijvoorbeeld de sociaal-economische achterstand van etnische minderheden, wordt uitgebreid ingegaan op de recente ontwikkelingen in de samenleving, die relevant geacht worden voor integratie en het beleid dienaangaande. De onderzoekers gebruiken de informatie ook om mogelijke toekomstige ontwikkelingen te schetsen. In de *Emancipatiemonitor 2004*

is het uitgangspunt voor de selectie van onderwerpen het emancipatiebeleid van de regering, waarbij de keuze van indicatoren deels is bepaald door de belangrijkste beleidslijnen en behoeften van beleidsmakers, wetenschappers, en belangengroeperingen.

Een aantal monitoren is opgezet met het oog op het volgen van ontwikkelingen op een bepaald terrein van het integratiebeleid, namelijk inburgering. De *Monitoren Inburgering Nieuw- en Oudkomers*, en *Wachlijsten voor Oudkomers NT2* hebben een specifieke beleidsrelevantie waarbij de uitkomsten van de monitoren (bijvoorbeeld instroom en (redenen van) uitval uit de inburgeringstrajecten, lengte en samenstelling van wachtlijsten) direct voor beleidsdoeleinden gebruikt kunnen worden.

Tabel 10 Monitoren op het terrein van integratiebeleid, 2003-2006

Monitor/ publicatiedatum	Integratie thema's	Monitorperiode *	Databronnen	Beschrijving van doel-, probleem- en vraagstelling **	Indicatoren consistent met de vraagstelling?	Generaliseerbaarheid
Allochtonen in Nederland 2003, CBS (2003)	Bevolking Onderwijs Arbeidsmarkt Inkomen Sociale zekerheid	1972-2050*** afhankelijk van de indicator	- Registratie totale bevolking en andere registraties - Verschillende enquêtes	Nee, niet expliciet beschreven. Ze zijn impliciet af te leiden	Geen expliciete vraagstelling; gebruikelijke indicatoren	Ja Betreft voor de meeste indicatoren de totale bevolking.
Allochtonen in Nederland, 2004, CBS (2004)	Bevolking Tevredenheid Woonsituatie Welbevinden Onderwijs Inkomen Uitkering	1995-2003, afhankelijk van de indicator	- Registratie totale bevolking en verschillende registraties - Verschillende enquêtes	Nee, niet expliciet beschreven. Doelstelling is impliciet te achterhalen.	Geen expliciete vraagstelling; gebruikelijke indicatoren	Ja. Betreft voor de meeste indicatoren de totale bevolking
Minderheden in beeld, SPVA-2002, ISEO (2003)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Justitie	Demografie en migratie Onderwijs Arbeid / Inkomen Sociale contacten en taalvaardigheid Culturele integratie Familierelaties Beeldvorming	2002-2003	- Survey onderzoek (vergelijking met populatie- cijfers)	Doelstelling is expliciet; probleem- en vraagstelling zijn impliciet	Geen expliciete vraagstelling; gebruikelijke indicatoren	Ja. Volgens onderzoekers is er soms sprake van ver- tekening t.o.v. demogra- fische gegevens. Er is gebruik gemaakt van een gewogen bestand om de representativiteit te verbeteren
Jaarrapport Integratie 2004, ISEO (2004)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Justitie	Demografie Ruimtelijke concentratie Inburgering Onderwijs en taalbeheersing Sociale en culturele Integratie Jongeren en Criminaliteit Opvattingen over de multi- etnische samenleving Emancipatie	1994-2004, afhankelijk van de indicator	- CBS registraties - Verschillende surveys - Cijfers uit literatuur	Doelstelling is beschreven; probleem- en vraagstelling zijn impliciet	Geen expliciete vraagstelling; gebruikelijke indicatoren	Voor een aantal indicatoren gaat het om de totale bevolking. Onderzoekers doen geen uitspraken mbt de gene- raliseerbaarheid van de survey-resultaten. Wel zijn de gegevens gewogen voor een aantal populatiegegevens om vertekening te corrigeren. Dit komt ten goede aan de generaliseerbaarheid.

\* Verschilt per onderwerp/indicator

\*\* Op basis van verslaggeving in de rapporten

\*\*\* Inclusief prognoses van de bevolkingssamenstelling

Monitor/ Publicatiedatum	Integratie thema's	Monitorperiode	Databronnen	Beschrijving van doel-, probleem- en vraag- stelling?	Indicatoren consistent met de vraagstelling?	Generaliseerbaarheid
Jaarrapport Integratie 2005, SCP/WODC/CBS (2005)	Idem Jaarrapport Integratie 2004 + Arbeidsparticipatie en Inkomen Wonen, leefbaarheid en veiligheid in concentra- tiewijken	1972-2005****, afhankelijk van de indicator	- Registratiegegevens - Verschillende enquêtes	Onderzoeksdoel is expliciet beschreven; Probleem- en vraagstelling zijn niet expliciet voor alle onderwerpen. Ze zijn wél impliciet te achterhalen.	Geen expliciete vraagstelling; gebruikelijke indicatoren	In de rapportage wordt niet expliciet iets over gezegd. Voor een aantal indicatoren gaat het om de totale bevolking. Er wordt gerefereerd aan de internetsite van het jaarrapport.
Rapportage Minderheden 2003, SCP	Demografie Onderwijs Arbeid Sociaal-culturele integratie en wederzijdse beeldvorming	1988-2003 (ook prognoses 2020) afhankelijk van de indicator	- Landelijke registraties/ bevolkingsstatistiek - Verschillende enquêtes	Niet expliciet geformuleerd; impliciet te achterhalen	Geen expliciete vraagstelling; gebruikelijke indicatoren	Deels gaat het om de totale bevolking. Wat betreft enquêtege- gevens wordt dit niet expliciet aan de orde gesteld. Er wordt gebruik gemaakt van bronnen die afkomstig zijn uit grootschalige onderzoeken.
Sociaal en Cultureel Rapport 2004, SCP (2004) *****	Demografie Ruimtelijke concentratie Sociaal-economische positie Onderwijs Arbeid en inkomen Sociale omgang tussen allochtonen en autochtonen Emancipatie van vrouwen Wederzijdse beeldvorming	1975-2003 afhankelijk van de indicator	Niet expliciet beschreven. Bron van de cijfermatige informatie wordt wél gegeven zoals Statline, CBS, SCP maar er wordt niet verder op ingegaan	Doel- en vraagstelling zijn expliciet geformuleerd. Probleemstelling is impliciet	Ja.	Geen expliciete informatie. Bronnen zijn vaak studies van het CBS en SCP. Hierdoor lijkt generaliseer- baarheid geen probleem te zijn.

\*\*\*\* gegevens uit het onderzoek Leefsituatie allochtone stedelingen: 2004/2005

\*\*\*\*\* Hier gaat het om hoofdstuk 3 van het rapport dat over integratie van allochtonen gaat

Wachlijsten voor Oudkomers voor NT2 2003, CINOP/Regioplan (2003)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Inburgering	2000-2003	Registratiegegevens van ROC's	Expliciete probleem- en vraagstelling. Doelstelling impliciet	Ja	Ja. Alle ROC's met een wachtlijst deden mee. Indien bepaalde ROC's bepaalde informatie niet konden leveren, is dit helder aangegeven in het rapport
Wachlijsten voor Oudkomers voor NT2, 2004, CINOP/Regioplan (2004)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Inburgering	2000-2004	Registratie gegevens van ROC's	Idem Monitor 2003	Ja	Idem Monitor 2003
Monitor Inburgering Nieuwkomers, 2003, Significant (2004)  Monitor Inburgering Nieuwkomers, 2004, Significant (2005)  Opdrachtgever/financier Ministerie van Justitie	Inburgering	2003  2004	Registratiegegevens van alle gemeenten	Expliciete doelstelling. Probleem- en vraagstelling impliciet	Geen expliciete vraagstelling, maar de indicatoren zijn consistent met het proces van inburgering dat beschreven wordt	Ja. Alle gemeenten in Nederland. Zeer kleine non-respons
Monitor Oudkomers, 2003, Significant (2004)  Monitor Oudkomers, 2004 Significant (2005)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Justitie	Inburgering	2003  2004	Registratiegegevens van alle gemeenten	Expliciete doel- en probleemstelling. Vraagstelling is impliciet	Geen expliciete vraagstelling, maar de indicatoren zijn consistent met het proces van inburgering dat beschreven wordt	Ja. Alle gemeenten in Nederland. Zeer kleine non-respons

Monitor/ Publicatiedatum	Integratie thema's	Monitorperiode	Databronnen	Beschrijving van doel- probleem- en vraagstelling?	Indicatoren consistent met de vraagstelling?	Generaliseerbaarheid
Monitor Etnisch Ondernemerschap, 2004 EIM (2004)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Economische Zaken	Ondernemerschap kenmerken bedrijven Gedrag etnische onder- nemers Prestaties etnische onder- nemers Positie 1 <sup>e</sup> vs. 2 <sup>e</sup> generatie etnische ondernemers Stimulering/ facilitering etnisch ondernemerschap	1989-2003, afhankelijk van de indicator	- Landelijke CBS registraties - Enquêtes CBS - Registraties Kamer van Koophandel - Monitoren uit eerdere jaren	Expliciete doelstelling. Probleem- en vraagstelling zijn impliciet	Geen expliciete vraagstelling	Ja. Het gaat om landelijke registraties. Gegevens van kenmerken van bedrijven afkomstig uit registraties van de Kamer van Koophandel hebben slechts betrekking op eerste generatie allochtonen
Nationale Studie 2 ***** NIVEL/RIVM (2004)  Opdrachtgever/financier: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Gezondheid Zorggebruik Leefstijl	2000-2002	- Steekproef patiënten uit huisartsenpraktijken schriftelijke enquête/ interviews - Registratie huisartsen in LINH*****	Expliciete doel- en vraagstelling. Probleemstelling is impliciet.	Ja	In het algemeen, ja. In de schriftelijke enquête zijn allochtonen licht ondervertegenwoordigd. Bij Surinamers en Antillianen zijn vrouwen en ouderen, bij Turken en Marokkanen zijn ouderen oververtegenwoordigd
Integratiekaart 2004, WODC/CBS (2004)	Onderwijs Werk en uitkering Arbeidsmarktparticipatie Sociale contacten	1999-2002 afhankelijk van de indicator	Landelijke bevolkings- registraties. Naast de 'traditionele' etnische groepen worden ook de kleine etnische groepen meegenomen.	Expliciete doelstelling. Probleem- en vraagstelling zijn impliciet.	Geen expliciete vraag- stelling; Indicatoren sluiten aan bij hetgeen gebruikelijk is op dit terrein	Ja Landelijke registraties
Integratiekaart 2005 WODC/CBS (2005)	Idem Monitor 2004 en: Demografie Criminaliteit	1995-2005 afhankelijk van de indicator	idem	idem	idem	idem
Integratiekaart 2006 WODC/CBS (2006)	Idem Monitor 2005 en: Zorggebruik	1995-2006 afhankelijk van de indicator	idem	idem	idem	idem
Emancipatie Monitor 2004, SCP/CBS (2004)	Emancipatie	1994-2003 (prognose 2008) afhankelijk van de indicator	- Landelijke/steekproef registraties - Panelonderzoek - Mondelinge/compu- tergestuurde/schriftelijke enquêtes	Expliciete doelstelling. Probleem- en vraagstelling zijn impliciet	Geen expliciete vraagstelling. Gebruikelijke indicatoren	Er wordt door de onder- zoekers niet duidelijk iets over gezegd. Omvang van de monitor en het grote aantal respondenten komen ten goede aan de generaliseerbaarheid

\*\*\*\*\* Een kwestie van verschil: verschillen in zelfgerapporteerde leefstijl, gezondheid en zorggebruik

\*\*\*\*\* Landelijk Informatie Netwerk Huisartsen

Armoede Monitor 2005, SCP/CBS (2005)	Armoede	1990-2006 (inclusieve ramingcijfers t/m 2006) Afhankelijk van de indicator	- Landelijke registraties - Gegevens uit enquêtes	Geen expliciete beschrijving van doel-, probleem- en vraagstelling. In het hoofdstuk over allochtonen worden m.b.t.het onderdeel immigrantenpanel wél onderzoeksvragen geformuleerd	Met betrekking tot immigrantenpanel: ja  In overige delen geen expliciete vraagstelling. Indicatoren komen overeen met wat gebruikelijk is op dit terrein	Er wordt niets over vermeld in de rapportage. Er wordt wél gebruik gemaakt van grote datasets, soms uit landelijke registratiesystemen.
--------------------------------------	---------	--	--	--	---	--





## 6 Conclusies en discussie

### 6.1 Kanttekeningen bij dit onderzoek

In deze researchsynthese hebben we evaluatie- en monitoringonderzoeken geanalyseerd die de laatste jaren in opdracht van en/of gefinancierd door de rijksoverheid uitgevoerd zijn. Het betreft onderzoek gepubliceerd in de periode tussen 1 januari 2003 en 1 maart 2006. Met de rijksoverheid bedoelen wij behalve de ministeries ook onderzoeksinstellingen en adviesraden die rechtstreeks door de rijksoverheid gefinancierd worden (vgl. bijvoorbeeld het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) of de Inspectie van het Onderwijs. Evaluatieonderzoeken die in opdracht van lokale overheden uitgevoerd zijn, zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

De informatie op basis waarvan de onderzoeksvragen met betrekking tot de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan beleidsmaatregelen op het terrein van integratie en de feitelijke werking van deze mechanismen zijn beantwoord, is afkomstig uit de evaluatieonderzoeken. We hebben geen andere documenten geanalyseerd, zoals beleidsnota's of kamerstukken en hebben evenmin interviews afgenomen.

Hoewel deze synthese is gebaseerd op onderzoeksresultaten die tussen 1 januari 2003 en 1 maart 2006 gepubliceerd zijn, hebben slechts twee van de zestien maatregelen betrekking op het *Integratiebeleid 'Nieuwe Stijl'* van de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Het gaat daarbij om het oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren<sup>65</sup> en de naturalisatietoets. De reden dat er meer 'oude' beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd dan nieuwe heeft alles te maken met het feit dat het, behalve bij ex-ante studies, doorgaans niet zoveel zin heeft al vrij snel na de ontwikkeling en invoering van nieuw beleid, de effecten daarvan te proberen vast te stellen. Het kost immers tijd om een maatregel in te voeren, net zoals dat het geval is bij het ontwerpen van – nieuw – beleid. In de beginfase van dit onderzoek, tijdens het zoeken naar relevante literatuur, zijn we wél een tweetal studies tegengekomen die zich richten op de evaluatie van nieuwere beleidsmaatregelen. Deze bevinden zich echter nog in de startfase of uitvoeringsfase. Het gaat hier om de evaluatie van het beleid bestuurlijke lokale arrangementen voor Antilliaanse risicjongeren (2005-2008) en de evaluatie van de Wet Inburgering Buitenland (zie Bijlage 3 voor beknopte nadere informatie over deze projecten).

### 6.2 Kwaliteit van verslaglegging en methodologische kwaliteit van recente evaluatieonderzoeken en monitoren

In deze studie hebben we de methodologische kwaliteit van de evaluatieonderzoeken en monitoren geanalyseerd op basis van een aantal

---

<sup>65</sup> Sinds 1 januari 2007 geldt een nieuwe regeling voor de inburgering van geestelijke bedienaren.

(internationale) criteria. Ook hebben we gekeken naar de kwaliteit van de verslaglegging.

De resultaten van de analyses van de evaluatieonderzoeken, gebaseerd op wat in de onderzoeksrapporten wordt vermeld, zijn de volgende:

- 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 zelf vraagtekens daarbij; 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*<sup>66</sup>;
- 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

---

<sup>66</sup> De interne validiteit van de effectevaluaties, beoordeeld volgens de 'Maryland Scientific Methods Scale' is laag. Bijna alle onderzoeken bevinden zich op Niveau 1 of Niveau 2 waarbij geen sprake is van een controlegroep en/of een nulmeting (behalve één onderzoek dat zich op Niveau 4 van de schaal bevindt). Behalve in de onderzoeken waarbij kwantitatieve methoden gebruikt zijn, zijn de uitspraken van de auteurs over de effectiviteit van de geëvalueerde beleidsprogramma's alleen gebaseerd op 'indrukken' of 'meningen' van geïnterviewden. In kwantitatief onderzoek zien we vooral scores berekend op de uitkomstvariabelen, soms voor en na de invoering van de maatregel, maar zonder een controle groep. Sporadisch troffen we aan dat de causaliteit onderzocht was op basis van tijds- of 'dose-response' relaties.

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 niet of beperkt uitgewerkt.

Een analyse op methodologische kwaliteit van recente monitoren levert de volgende beelden op:

- de kwaliteit van de verslaglegging in de rapportages wat betreft de opzet van de monitor is hoog; maar vaak ontbreekt een expliciete beschrijving van doel-, probleem- of vraagstelling;
- gegevens komen uit verschillende bronnen, vaak worden er (landelijke) registraties gebruikt, of er 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.

### **6.3 Veronderstelde mechanismen en contexten**

#### *Belangrijkste bevindingen betreffende de sociaal-economische integratie*

Bij de evaluaties van het beleid dat zich richt op het bevorderen van de sociaal-economische integratie van allochtonen, hebben we de volgende *institutionele* mechanismen aangetroffen:

- *bewustwording/verplichtingen van werkgevers en controle daarop;*
- *actieve werving* van allochtone medewerkers (via verandering van het personeelsbeleid of via informele groepsbijeenkomsten);
- *procesbewaking en informatie-uitwisseling binnen/ tussen organisaties en*
- *ketenbenadering/samenwerking* tussen de organisaties die arbeidsparticipatie van (werkloze) allochtonen moeten bevorderen.

Naast deze mechanismen die werkgevers of professionals betreffen, hebben we de volgende *sociale* mechanismen geïdentificeerd:

- *mentoring/intensieve persoonlijke begeleiding* van werkloze jongeren;
- een *integrale aanpak* waarbij verscheidene belemmeringen die de participatie beperken tegelijk worden weggenomen;
- *inhoudelijke afstemming* tussen werk en scholing resp. *beroepsgerichte activiteiten*  
en
- *inhalen van de taalachterstand.*

### *Belangrijkste bevindingen betreffende de sociaal-culturele integratie*

Uit onze inventarisatie blijkt dat de rijksoverheid recent haar beleid heeft laten evalueren op de volgende terreinen van sociaal-culturele integratie: onderwijs, gebruik/toegankelijkheid van gezondheidszorgvoorzieningen en media. Onze analyses laten zien dat de beleidsinterventies gericht op het verbeteren van het onderwijsniveau van allochtone jongeren vaak gebaseerd zijn op beleidsveronderstellingen die gericht zijn op de *gedragsveranderingen* van de *doelgroep* zelf (sociale mechanismen): ook op dit terrein veronderstelt het beleid dat *mentoring/intensieve begeleiding* van leerlingen (bijvoorbeeld door sociale en emotionele ondersteuning, studiebegeleiding en toezicht) een effectief instrument is om het onderwijsniveau van allochtone jongeren te verbeteren. Daarnaast, zullen, zo wordt verwacht, een via onderwijs aangeboden *gestructureerde dagindeling, intensief gebruik van de Nederlandse taal, overdracht van kennis* over maatschappelijke instituten en (lokale) voorzieningen en *overdracht van basale Nederlandse normen, waarden en opvattingen* aan de leerlingen, betere *sociale contacten met de omgeving*, en *ondersteuning van en samenwerking met ouders* hun bijdrage leveren aan de sociaal-culturele integratie van allochtone jongeren.

In tegenstelling tot de gedragsmechanismen die we in de evaluaties op het terrein van onderwijsbeleid aantreffen, blijken de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan beleidsmaatregelen op het terrein van het zorggebruik vooral van *institutionele* aard te zijn. Het beleid gericht op de toegankelijkheid van gezondheidszorgvoorzieningen gaat er van uit dat dit vooral gewaarborgd wordt door de manier waarop het aanbod van deze voorzieningen (Arbozorg, thuiszorg voor terminale patiënten) *georganiseerd* is en dat ook allochtonen deze voorzieningen (moeten) weten te vinden en ervan gebruik maken indien ze daar behoefte aan hebben. Ook veronderstelt het beleid dat door het *verbeteren van de samenwerking tussen zorgverleners* het gebruik van zorg door allochtone patiënten zal verbeteren<sup>67</sup>. Hier ligt hoogstwaarschijnlijk de veronderstelling aan ten grondslag dat de zorgverleners door onderlinge afspraken te maken hun gedrag aanpassen en dat dit – op hun beurt – op de een of andere manier ook het gedrag van de doelgroepen verandert. In beide beleidsveronderstellingen blijft de wijze waarop het gedrag van allochtone patiënten verandert een ‘black-box’. Wél wordt verondersteld dat een *goede communicatie* tussen de zorgverlener en de patiënt de toegankelijkheid van zorg verbetert.

Uit een evaluatie van het beleid gericht op het bevorderen van de sociaal-culturele integratie van allochtonen via de media komt naar voren dat verondersteld is dat multiculturele media een directe invloed hebben op het gedrag van de doelgroep en langs die weg sociaal-culturele integratie bevorderen. Gemeend wordt dat de volgende activiteiten daarvoor belangrijk zijn:

- *overdracht van kennis* over culturele verschillen en opinievorming,
- het voorzien in *toegang tot informatie* over de (directe) omgeving en
- *het bevorderen van het gebruik van de Nederlandse taal*.

Daarnaast veronderstelt het beleid dat een *goede samenwerking tussen de betrokken organisaties* en *het aantrekken van allochtone medewerkers* – op hun beurt – op de

---

<sup>67</sup> Een goede toegankelijkheid van de huisartsenzorg voor asielzoekers die in een asielzoekeropvangcentrum blijven, is ook gebaseerd op de veronderstelling dat er een goede samenwerking tussen de zorgverleners is.

een of andere manier tot een gedragsverandering bij de doelgroep zal leiden en ook langs die weg zal bijdragen aan hun integratie op sociaal-cultureel (en sociaal-economisch) gebied.

#### *Belangrijkste bevindingen betreffende inburgering en naturalisatie*

Een belangrijke assumptie achter het beleid op het terrein van inburgering en naturalisatie is dat *een goede kennis van de Nederlandse taal, de Nederlandse samenleving en de Nederlandse normen en waarden* ervoor zorgen dat allochtonen in de samenleving kunnen participeren en zich redden. Daarnaast veronderstelt het beleid dat de ‘bruggenbouwers’ (zoals geestelijke bedienaren) door overdracht van deze kennis aan hun achterban een bijdrage zullen leveren aan de maatschappelijke integratie van allochtonen.

#### *Belangrijkste bevindingen betreffende de preventie en bestrijding van criminaliteit*

Uit de synthese van evaluaties van beleidsmaatregelen die gericht zijn op het terugdringen van criminaliteit onder allochtone jongeren blijkt dat het beleid *ook hier* veronderstelt dat *intensieve persoonlijke begeleiding/mentoring*, soms via een *integrale aanpak*, de kans op crimineel gedrag doet verminderen. Ook wordt verondersteld dat *opvoedingsondersteuning aan ouders* voor het stellen en bewaken van gedragsgrenzen en *ondersteuning gericht op het herstellen van wederzijdse vertrouwen* tot gedragsverandering bij risicjongeren zal leiden en de kans op crimineel gedrag zal verminderen.

Het valt op dat de *context* waarin een maatregel ingezet is geen uitgebreide aandacht krijgt in meeste evaluatiestudies. Er wordt vooral volstaan met een beschrijving van de uitvoerende instanties en de doelgroepen. Dit heeft de consequentie dat de geëvalueerde maatregelen in beperkte contexten getoetst zijn en het moeilijk is om conclusies te trekken over de condities waarin de maatregelen wel dan niet werkzaam zouden zijn. De maatregelen in de bestudeerde evaluaties dienen te worden geïmplementeerd door een breed scala instellingen: (grote) bedrijven, (islamitische) scholen, (school) internaten, gemeenten, reïntegratiebedrijven, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, thuiszorginstellingen, Arbo-diensten, regionale onderwijscentra, politie enz. De doelgroepen zijn evenzeer divers: voortijdige schoolverlaters, werkloze jongeren, (risico) leerlingen op de middelbare school, criminele jongeren, inburgeraars, nieuw- en oudkomers, geestelijke bedienaren, (potentieel) zieke werknemers of verschillende allochtone groepen of ‘allochtonen’ of ‘etnische minderheden’ in het algemeen.

## **6.4 Feitelijke werking van de veronderstelde mechanismen**

Het uiteenrafelen van wat de ‘working mechanisms’ zijn die verondersteld beleidsmaatregelen effectief te laten zijn, is één ding. Een nog meer prangende vraag is vast te stellen of de veronderstelde mechanismen die ten grondslag liggen aan de geëvalueerde maatregelen ook *in werkelijkheid werken zoals verondersteld*. Helaas moeten we constateren dat een analyse van de feitelijke werking van de mechanismen slechts sporadisch plaats vindt. Bovendien zijn bijna alle

evaluatieonderzoeken door een niet adequaat design niet in staat om vast te stellen of de geëvalueerde beleidsmaatregel leek te werken. Als er sprake is van het ‘falen’, wordt dat vaak verklaard vanuit ‘knelpunten’ in beleidsprocessen, karakteristieken van de doelgroepen en omgevingsfactoren. Knelpunten betreffen *budgetteringsproblemen, gebrek aan deskundigheid van het personeel of betrokken partijen* en een *gebrekkige samenwerking tussen de partners*. Volgens de resultaten van de evaluaties kunnen bepaalde *bependingen bij de doelgroepen* (bijvoorbeeld gebrek aan taalvaardigheid) een belemmering zijn voor een goede invoering van interventies, evenals *gebrek aan motivatie bij en sociaalpsychische problemen van jongeren* (die bijvoorbeeld mentoring of een persoonlijke aanpak bemoeilijken). 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. Uit de evaluatie van Arbozorg blijken bijvoorbeeld *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.

Deze verklaringen wijten het ‘falen’ van de beleidsmaatregelen deels aan karakteristieken van de doelgroep. De vraag dringt zich op of het ‘falen’ niet *vooral ook* toe te schrijven is aan de selectie van groepen die gemaakt is én aan het hanteren van dubieuze gedragsveronderstellingen. Evenzeer laten de bovengenoemde resultaten ons zien dat bij het uitvoeren van de beleidsinterventies gericht op het bevorderen van integratie van allochtonen tijdens de uitvoeringsfase *niet altijd op voldoende deskundigheid en/of financiële middelen beschikt wordt*. Het is vreemd dat dit pas bij de uitvoering gesignaleerd wordt: middels ex-ante evaluaties en uitvoeringstoetsen had, alvorens tot uitvoering overgegaan werd, nagegaan kunnen worden of er voldoende middelen, kennis en deskundigheid beschikbaar waren om de interventie succesvol te implementeren.

## **6.5 Resultaten van de interventies/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 is, op één onderzoek na *niet het geval* (evaluatie van de effectiviteit van geestelijke gezondheidszorg (GGZ) hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen). In andere onderzoeken zijn de resultaten vooral gebaseerd op meningen van de geïnterviewden. De belangrijkste resultaten van de programma's in de door ons bestudeerde 16 evaluatieonderzoeken zijn de volgende:

- behandeling door geestelijke gezondheidszorginstellingen leidt tot een positieve effect op het terugdringen van somatische klachten, symptomen van angst en posttraumatisch stress syndroom bij asielzoekers en vluchtelingen;
- 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.

## 6.6 Discussie

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*. Deze interventies zijn vooral gericht op professionals, werkgevers en zorgverleners die met deze groepen (zouden moeten) werken, op het verbeteren van *de samenwerking tussen de betrokken instanties*, en op 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. Een soortgelijke bevinding is overigens ook aangetroffen in een synthese van tientallen (evaluatie)onderzoeken op het terrein van rechtshandhaving (Klein Haarhuis e.a., 2005a). We constateren ook dat wat betreft de veronderstellingen die het gedrag van allochtone doelgroepen moeten beïnvloeden vaak wordt volstaan met algemene formuleringen. Een verdere uitleg van *hoe* de verandering in gedrag plaats zou moeten vinden wordt niet gegeven. Op sommige terreinen zijn de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het

beleid, wél explicieter verwoord. Dit geldt voor de evaluatieonderzoeken op het terrein van onderwijs en criminaliteit (bijvoorbeeld betreffende het instrument intensieve begeleiding of mentoring).

Wij bevelen dan ook 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. Dit is bijvoorbeeld in lijn met de nieuwe handreiking Ex-ante Uitvoeringstoets voor Justitie, waarin nu de ex-ante analyse van de ‘beleidslogica’ als onderdeel is opgenomen: beleidsmakers dienen vóór invoering van beleid hun beleidsveronderstellingen te staven met wetenschappelijke kennis. In ex-post evaluaties kan vervolgens nagegaan worden hoe effectief het op die manier tot stand gebrachte beleid is.

Om wetenschappelijke uitspraken te kunnen doen over de vraag of de resultaten van een beleidsprogramma uitsluitend aan dat programma toe te schrijven zijn, is het daarnaast wenselijk dat de rijksoverheid meer aandacht gaat besteden aan de kwaliteit van de opzet van de *evaluaties* bij het verlenen van opdrachten. Zo zijn een tijdige nulmeting (voordat een programma daadwerkelijk geïmplementeerd wordt) en een nameting evenals de aanwezigheid van een experimentele en een controlegroep wezenlijk om de effectiviteit van beleidsinterventies beter te kunnen beoordelen.

Voor een doelgericht en efficiënt integratiebeleid zijn de monitoren voor het beleid onmisbaar. Uit onze inventarisatie van recent verschenen monitoren constateren we dat de meerderheid van de twintig bestudeerde monitoren is gericht op het periodiek vastleggen van de trends en ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van allochtonen. Ook zien we dat in vele monitoren op elkaar lijkende terreinen en indicatoren bijgehouden worden. Deze bevindingen wijzen uit dat het stroomlijnen van dit type onderzoek wenselijk is.

Kortom, op het terrein van het evaluatieonderzoek van het integratiebeleid én de beleidsvoorbereiding zelf is nog een slag te winnen. In die zin is een door de Algemene Rekenkamer en de Commissie Blok al enige jaren geleden gesignaleerde knelpunt nog steeds relevant: er is relatief weinig bekend over de maatschappelijke effectiviteit van beleidsinstrumenten op het terrein van participatie en integratie.



# Summary

## Integration policy of the central Dutch government investigated: a synthesis of results from evaluation and monitoring research, 2003-2006

### Background

Since the early 1990s, an increasing amount of effort has been spent on collecting scientific and statistical information on the position of people of non-Dutch origin in Dutch society. Despite these studies, still relatively little is known about whether government initiatives and measures are actually contributing towards participation and integration of people of non-Dutch origin. At the end of the 1990s, the Netherlands Court of Audit [*Algemene Rekenkamer*] determined that the integration policy of the central Dutch government lacked sufficient substantiation: the intended aims of many of the policy measures were not only unclearly formulated and difficult to test, but the central government (for which read the "specialist" Ministries) had also arranged only for a partial evaluation of these measures or had only announced its intention for such an evaluation (The Dutch House of Representatives, 1998-1999, 26426, no. 2). A few years later, the researchers who conducted a study on the instructions of the Dutch Temporary Committee for Research into Integration Policy (the "Blok Committee") also concluded that the effectiveness of the integration policy had hardly been investigated and the quality of existing studies was poor. It also appeared that there was no causal connection between the goals, instruments, indicators and results of the integration policy. The response by the Dutch government of the day to the report of the Blok Committee underlined the importance of the policy having clear goals that are measurable, in order to demonstrate the effectiveness of integration policy.

A research synthesis is a methodology for discovering, evaluating, collating and synthesising the 'evidence' regarding the effects of policy as shown by research. This research synthesis has been carried out in order to gain an insight into the quality of the recently implemented evaluation and monitoring research, to establish the underlying assumptions of the policy measures in the area of integration policy, and to establish whether these measures work effectively or not.

### Research questions and method

The following research questions are answered in the current report:

- 1 Which evaluation and monitoring research has been carried out in recent years *through the assignment of or financed by the central Dutch government* in the field of the integration of people of non-Dutch origin?

- 2 What is the (methodological) quality of the evaluation research/monitors we have selected?
- 3 What does this evaluation research tell us about the assumed mechanisms underlying the integration policy in the areas of investigation?
- 4 Which knowledge does this evaluation research supply regarding the question what the results/effects of the evaluated policy are?
  - 4a. do the mechanisms behind the interventions/programmes work as anticipated or are there other unexpected or unforeseen mechanisms at work?
  - 4b. does this evaluation research show that the interventions/programmes are effective, and if so, under which circumstances?

In order to answer the first research question, we have listed the evaluation and monitoring research which was published in the period between 1 January 2003 and 1 March 2006 and which were conducted through the assignment of or financed by the central Dutch government.

The second research question (regarding the quality of recent evaluation research and monitors) is answered on the basis of the quality of reporting and on the basis of (international) methodological criteria. The latter relate primarily to validity and reliability.

The third research question aims at tracing the assumptions applied by policymakers who formulated or introduced a particular policy measure in order to achieve specific purposes. In order to deal with this research question, we first examined whether the following questions had been answered in the investigated evaluation research: what were the aims of the measure; which means were applied to achieve these aims; and what were the expected outcome (intended effects)? We also checked to see whether in these studies the presumed *context* – i.e. the conditions under which a policy intervention would work – had been clearly mapped out or not. We have then enquired *how*, or put differently, *through which mechanisms*, the policy measure or policy programme is assumed to operate.

## Results

On listing the relevant research, we came across 16 evaluation research and 20 monitors. These evaluation studies relate to the following areas: labour market participation, education, use of/access to healthcare services, media, integration programmes, naturalisation and finally, criminality. During the discussion of the results we have allocated these studies to the following fields: socio-economic integration, socio-cultural integration, integration programme's and naturalisation, and combating criminality.

An analysis of these studies produced the following results:

### *Quality of evaluation research*

- The quality of reporting is generally high. The aim of the research, the research problem and the research questions are clearly defined. The authors also provide a clear description of the research design. In most cases reporting also

includes a description of the research period, the sample size and the dependent and independent variables.

- In nearly every case, the research questions and research methods are consistent with the aim of the research and the questions raised.
- Researchers frequently apply a combination of quantitative and qualitative research methods.
- All evaluations are ex-post evaluations.
- Researchers frequently use different sources (and sometimes different methods) in order to answer *the same* research question. This benefits the internal reliability of the research.
- The internal reliability of evaluation studies based on qualitative methods (primarily interviews), as inferred from the authors' reporting, leaves much to be desired in comparison to the quantitative studies. Almost none of the research reports contain any information on aspects such as inter-researcher reliability, methods of analysing the interviews, standardisation of the interview situation, etc. In addition, the respondents were not selected with a view to variation of the content of the results (content representation). This shortcoming is compensated, to a certain extent with the fact that a significant proportion of all parties in question were interviewed in these studies.
- Not all of the research results are susceptible to generalisation. Researchers however often address the question as to how representative their results are, and sometimes express doubts about this aspect. In a few cases, no mention of the generalisation aspect is made in the report.
- Little use was made of validated, standardised measurement instruments (conceptual validity).
- With the exception of one study, it is *not possible* to ascribe the results to the the specific policy measures/programmes being evaluated. In other words: on the basis of these research studies it is impossible *to answer the question as to whether the policy measure/programme under evaluation is or has been effective or not*.
- With a few exceptions, the studies focus on the implementation of the policy interventions (the criterion "programme integrity"). In some cases, the evaluation was premature, because the intervention had not yet been fully implemented at the time of the research.
- Only a small proportion of the studies devote attention to the "theory" underlying the interventions/programmes under evaluation. In cases where this do happen, the authors often limit themselves to a description of the basic principles of the policy. There is little or no elaboration of the assumed mechanisms underlying the interventions/programmes. A confrontation of these mechanisms with the actual working of these interventions/programmes is also lacking.

#### *Quality of monitors*

- In the reports, the quality of reporting regarding the purpose of the monitor is generally high, but there is often a lack of an explicit description of the aim, problem definition or research questions;
- Source of data is diverse, with frequent use of (national) registers, or primary and secondary survey data;
- Recently, in addition to the well-known 'big-four' (Turks, Moroccans, Surinamese and those from Antilles/Aruba) monitors more often report on

smaller immigrant populations that arrived in the Netherlands over the more recent years.

- the bulk of the monitors are aimed at updating the progress in the social position of people of non-Dutch origin in the Dutch society. This is also an important justification ground for monitors. A limited number of the monitors analyse – in depth – the link between the trends/progress in the social position of people of non-Dutch origin and the policies that have been implemented.

#### *Assumed mechanisms underlying the policy interventions/programmes*

An analysis of the evaluation studies shows that the following institutional mechanisms form the basis of the policy interventions/programmes in the various fields of integration policy:

- raising employer awareness, and imposing obligations on them;
- structural changes in companies' employment policy;
- active recruitment of employees of non-Dutch origin;
- process control and information exchange;
- cooperation between organisations, or an organisational chain approach;
- cooperation between professionals/employers/care providers.

It is also assumed that patients of non-Dutch origin (must) manage to find and use primary care facilities, such as occupational healthcare (Arbozorg) and home care for terminal patients when they are in need of these facilities. The assumption is that the way in which the supply of these facilities is organised guarantees access to them.

In addition, various interventions/programs assume that the following social mechanisms should promote the social integration of people of non-Dutch origin:

- mentoring/intensive guidance;
- catching up with the language delay or intensive use of the Dutch language;
- a substantive alignment between employment and education;
- an integral approach that simultaneously tackles a range of barriers against participation;
- transfer of knowledge/access to information concerning the Dutch society, cultural differences and the fundamental Dutch standards and values;
- social contacts with the environment;
- supporting and cooperating with parents.

#### *The actual working of the assumed mechanisms*

How the above mentioned assumed mechanisms actually work is only sporadically analysed in the research we have studied. When any "failure" of interventions is mentioned, it is frequently explained by "bottlenecks" in policy processes, characteristics of the target group and situational factors. The results that *are* achieved are also attributed to these types of factors. Bottlenecks have to do with budgetary problems, insufficient expertise on the part of staff or stakeholders, poor cooperation between the (chain) partners, specific limitations within the target group (for example absence of language skills), as well as absence of motivation and socio-psychological problems among youngsters. Other bottlenecks include the target group's lack of knowledge concerning the regulations or a specific facility where it has been assumed that it is in fact accessible "to everyone". The evaluation study on occupational health care, for example, shows that a lack of trust, negative perception and the feeling of a negative approach hamper proper

communication between company doctors and ill employees, and thus, also the use of health care.

#### *Results of interventions/programmes*

Nearly all of the evaluation research studies we have studied, due to their inadequate design, are incapable of establishing whether the results of the policy intervention can *actually* be attributed to that intervention. Statements on effectiveness are primarily based on the opinions of interviewees. This is the reason why we talk about the "results" of the programmes instead of the "effects":

- the Dutch Act to Stimulate Employment among Minorities (de Wet Samen) introduced a compulsory registration of the ethnicity of the employees but did not have any concrete results in terms of creating an equal labour-market position for ethnic minorities; only 9% of those interviewed thought that the Act had been "effective";
- only a small proportion (28%) of the agreements that had been made or ought to have been made within the context of the Dutch Major Enterprises Framework Covenant (Raamconvenant Grote Ondernemingen) had in fact been completed at the time of the evaluation; other targets had only been partially achieved;
- in the context of the programme entitled "Dutch Stimulus Projects for Groups of non-Dutch origin" (Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen), it appeared that projects had more success in achieving their influx targets (involving unemployed youth of non-Dutch origin in the projects) than their output targets (providing assistance towards education and employment);
- at the time of the evaluation, only 6% to 13% of asylum seekers were making use of the scheme under which the sectors where asylum seekers could perform paid work has been extended (the Dutch Aliens Employment Act – Wet Arbeid Vreemdelingen);
- in some cases, at the time of the evaluation research, there were still 'teething troubles' in the implementation of the programmes which actually ought to have been confined to the preparatory phases (Dutch Dual Projects – Duale Projecten);
- according to the authors, mentoring appears to be a successful instrument for achieving concrete progress in the performances and in the social-emotional development of pupils (the Dutch National Support Programme for Mentoring – Landelijk Ondersteuning Programma Mentoring);
- specific facilities for primary health care are not always easily accessible to target groups of non-Dutch origin (findings from the following studies: Home Care for Terminal Turkish and Moroccan Patients; Occupational Health Care for employees of non-Dutch origin);
- the number of applications for naturalisation declined by more than 75% following the introduction of the naturalisation test (in the period between the introduction of the test and the evaluation in 2004);
- course participants and lecturers all reacted positively to the orientation programme for spiritual clerics;
- youngsters who have been exposed to tougher police interventions commit fewer serious offences but do not give up criminal conduct altogether;
- there was a support base for multicultural local television among the well known 'big-four' groups of non-Dutch origin;

- according to the results of the only evaluation study where one can speak of ‘effectiveness’, treatment by the institutions of mental healthcare leads to a reduction of somatic complaints, symptoms of fear and post-traumatic stress syndrome among asylum seekers and refugees.

### **Concluding comments**

It is noteworthy that a significant proportion of the policy interventions, described in the evaluation research we have investigated, are not aimed at changing the behaviour among the target groups, namely persons of non-Dutch origin. In these cases the interventions are aimed at:

- professionals, employers and care providers working with these groups
- improving the cooperation between the stakeholders, and
- improving the implementation of the programmes.

*It appears that the government policy (implicitly) assumes that these measures will somehow also have an impact on the target groups and their behaviour, and will bring about the desired changes in attitude and behaviour in this way. The mechanisms that should bring about this change get little attention.*

We recommend that those devising and implementing integration policy should give more substance to their assumptions on how to influence behaviour among target groups (of non-Dutch origin). As far as possible these assumptions should be “put under the microscope” prior to the introduction of the policy, in other words, they should be examined in the light of existing (social scientific) knowledge. It would also be desirable for the central Dutch government to pay more attention to the quality of the design of the evaluations when issuing its assignments. As far as monitoring is concerned, we consider that streamlining this type of research is desirable.

# Literatuur

## Geselecteerde evaluatieonderzoeken

### **Broekhuizen J., F.M.H.M. Driessen**

*Criminele jongeren aan het woord over vrienden, normen en waarden en de politie: tussenrapport*

Utrecht, Politie en Wetenschap/ Bureau Driessen, 2006

### **Crul M., K. Kraal**

*Evaluatie Landelijk Ondersteuningsprogramma Mentoring*

Amsterdam, IMES, Universiteit van Amsterdam, 2004

### **Essafi M., J. van Ijzeren, E.W. Kolthoff, V.Vonk**

*'De partners aan het woord'; Evaluatie Wet Samen: Feiten, ervaringen en visies*

Amsterdam, KPMG, 2003

### **Gemert F. van, E. Hello, A. Odé**

*Apart inburgeren? Evaluatie oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren*

Amsterdam, Regioplan, 2004

Nr. 1177

### **Graaff, de D.C. , A. M. Kamperman, I.H. Komproe, J.T.V.M. de Jong**

*GGZ hulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen in Nederland: een evaluatiestudie met herhaalde metingen (gedurende een periode van drie maanden)*

Amsterdam, Transcultureel Psychosocial Organisation, 2005

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

*Thuiszorg voor terminale Turkse en Marokkaanse patiënten: ervaringen en opvattingen van naasten en professionals*

Utrecht, NIVEL, 2005

### **INDIAC**

*Evaluatie Naturalisatietoets: onderzoek naar uitvoering en effect van de invoering van de Naturalisatietoets*

Den Haag, Ministerie van Justitie, Immigratie en Naturalisatiedienst,

Stafdirectie Uitvoeringsbeleid, 2004

### **Inspectie van het Onderwijs**

*Islamitische scholen nader onderzocht*

Den Haag, 2003

Rapport no. 2003-17

### **Inspectie voor de Gezondheidszorg**

*Toegankelijkheid huisartsenzorg asielzoekers*

Den Haag, 2003

### **Kamphuis P., J. van Poppel, A. H. van den Bergh, m.m.v. F. van Bladel**

*Arbozorg voor allochtone werknemers: onderzoek naar de toerusting van de Nederlandse arbo-infrastructuur voor de multi-etnische samenleving*

Tilburg/Utrecht, IVA/ Forum, 2003

**Klaver J., E. Tromp**

*Asielzoekers en werk: Evaluatie van de mogelijkheden van betaald werken in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen*  
Amsterdam, Regioplan, 2003  
Publicatie nr. 1087

**Mateman S., S.D. Korevaar**

*Duale Trajecten in de Praktijk: successen en knelpunten*  
Amsterdam, Cap Gemini Ernst & Young/ Regioplan, Regioplan Publicatie nr. 1037, 2003

**Mateman S., E. Mandos, E. Hello, E. Flapper, J. Klaver**

*Evaluatie Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen*  
Leiden, Regioplan, Publicatie 2004

**Nr. B2479MCA Communicatie**

*Beoordeling uitvoering Convenant MTNL. Kwalitatieve gesprekken met samenwerkingspartners over de uitvoering Convenant Multiculturele Televisie Nederland 2001-2004*  
Utrecht, 2004

**Rigter J.A.E. en P.J. Krooneman**

*(School)internaten en internaatachtige voorzieningen: evaluatie van de subsidie die op grond van de amendementen van Arib c.s. en Rabbae c.s. is verleend aan (school)internaten en internaatachtige voorzieningen.*  
Amsterdam, Regioplan, 2003  
Publicatie nr. 1065

**Zandvliet, N.A., N. Arkesteijn, L. van Boom**

*Evaluatie Raamconvenant Grote Ondernemingen*  
Rotterdam, SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004

**Geselecteerde monitoren**

**CBS**

*Allochtonen in Nederland 2003*  
Voorburg/Heerlen, CBS, 2003

**CBS**

*Allochtonen in Nederland 2004*  
Voorburg/Heerlen, CBS, 2004

**CINOP/Regioplan**

*Rapport wachtlijsten voor oudkomers voor NT2*  
's-Hertogenbosch, Amsterdam, CINOP/Regioplan, 2003

**CINOP/Regioplan**

*Rapport wachtlijsten voor oudkomers voor NT2*  
's-Hertogenbosch, Amsterdam, CINOP/Regioplan, 2004

**EIM**

*Monitor Etnisch Ondernemerschap 2004*  
Zoetermeer, EIM, 2004



**Groeneveld S., Y. Weijers-Martens**

*Minderheden in beeld SPVA-02*

Rotterdam, ISEO, Erasmus Universiteit, 2003

**ISEO**

*Jaarrapport Integratie 2004*

Rotterdam, ISEO, 2004

**Lindert H. van, M. Droomers, G.P. Westert**

*Tweede nationale studie naar ziekten en verrichtingen in de huisartspraktijk. Een kwestie van verschil: verschillen in zelfgerapporteerde leefstijl, gezondheid en zorggebruik.*

Utrecht/Bilthoven, NIVEL/RIVM, 2004

**SCP**

*Rapportage minderheden 2003: onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*

Den Haag, SCP, 2003

**SCP**

*In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*

Den Haag, SCP, 2004

**SCP/CBS**

*Emancipatie monitor 2004*

Den Haag, SCP/CBS, 2004

**SCP/CBS**

*Armoede Monitor 2005*

Den Haag, SCP/CBS, 2005

**SCP/WODC/CBS**

*Jaarrapport Integratie*

Den Haag, SCP/WODC/CBS, 2005

**Significant**

*Inburgering nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2003*

Barneveld, Significant, 2004

**Significant**

*Kwalitatieve rapportage monitor oudkomers 2003*

Barneveld, Significant, 2004

**Significant**

*De inburgering van nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2004*

Barneveld, Significant, 2005

**Significant**

*De inburgering van oudkomers. Kwalitatieve rapportage 2004*

Barneveld, Significant, 2005

**WODC/CBS**

*De ontwikkeling van een Integratiekaart*

Den Haag, Ministerie van Justitie-WODC/CBS, 2004

WODC-Cahier, nr. 2004-9

**WODC/CBS**

*Integratiekaart 2005*

Den Haag, Ministerie van Justitie-WODC/CBS, 2005

WODC-Cahier, nr. 2005-16

## **WODC/CBS**

*Integratiekaart 2006*

Den Haag, Ministerie van Justitie-WODC/CBS, 2006

WODC-Cahier, nr. 2006-8

## **Overige literatuur**

### **Baarda, D.B., M.P.M de Goede, J. Teunissen**

*Basisboek kwalitatief onderzoek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*

Houten, Stenfert Kroese, 1997

### **Bijl, R**

Evaluatieonderzoek en het integratiebeleid

*Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 8, 2005, pp: 85-99

### **Bouter, L.M., M.C.J.M. van Dongen**

*Epidemiologisch onderzoek: opzet en interpretatie*

Houten/ Antwerpen, Bohn Stafleu Van Loghum, 1991

### **Bowers K., A. Hirschfield, S. Johnson**

*Taking an analytical approach to crime prevention in NDC areas*

Environmental Criminology Research Unit, University of Liverpool, 2004

Research Report No. 44

### **Coleman J. S.**

*Foundations of Social Theory*

Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990

### **Cook T.D. , T.D. Campbell**

*Quasi-experimentation: design and analysis issues in field settings.*

Chicago, Rand McNally, 1979

### **Eijk C. van, K. Postma.**

*Beoordeling uitvoering Convenant MTNL. Kwaliteits gesprekken met*

*samenwerkingspartners over de uitvoering Convenant Multiculturele Televisie Nederland 2001-2004*

Utrecht, MCA Communicatie, 2004

### **Elster J.**

*Nuts and bolts for the social sciences*

Cambridge, Cambridge University Press, 1989

### **Emans, B**

*Interviewen: theorie, techniek en training*

Groningen, Wolters-Noordhoff, 1990

### **Farrington D.P., D.C. Gottferdson, L.W. Sherman, B.C. Welsch**

The Maryland Scientific Methods Scale. In: L.W. Sherman, D.P. Farrington,

B.C. Welsch, D.L. MacKenzie (red.), *Evidence-based crime prevention*, London,

Routledge, 2002,

pp.13-21

**Gestel B. van, L.M. van der Knaap, A. Hendriks**

*Toezicht buiten de muren: een systematische review van extramuraal toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*, Den Haag, WODC, 2006

Cahier 2006-2

**Hedström P., R. Swedberg**

Social mechanisms: an introductory essay. In: P. Hedström, R. Swedberg (red.) *Social Mechanisms: an analytical approach to social theory*.

Cambridge/NewYork/Melbourne, Cambridge University Press, 1998, pp: 1-31

**Kemper, F**

Gezocht: Marokkanen. Methodologische problemen bij het werven en interviewen van allochtone respondenten

*Migrantenstudies*, 14, 1998, pp: 43-57

**Klein Haarhuis C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans, F.L. Leeuw**

*Kennis voor beleid. Een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving*

Den Haag, WODC, 2005a

Cahier 2005-5

**Klein Haarhuis C.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, E.R. Kleemans, F.L. Leeuw**

Rechtshandhaving geëvalueerd: een synthese van 31 beleidsevaluaties

*Justitiële Verkenningen*

Den Haag, WODC, jrg.8, nr. 5, pp: 54-71, 2005b

**Knaap, L.M. van der, Nijssen, L.T.J., Bogaerts, S.**

*Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein*

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2006

Reeks Onderzoek en beleid, nr. 239

**Leeuw F**

Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, jrg. 24, nr.1, pp. 5-20, 2003

**Leeuw F**

Over beleidsonderzoek en sociologie in de toekomst. In: G. Engbersen en J. de Haan (red.)

*Balans en toekomst van de sociologie*

Amsterdam, Amsterdam University Press, Pallas Publications, 2005

**Lösel, F.**

The efficacy of correctional treatment: a review and synthesis of meta-evaluations.

In: J. McGuire (red.)

*What works? Reducing re-offending*.

Chichester, UK, John Wiley & Sons, 1995, pp. 79-114

**Maso I., A. Smaling**

*Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*

Amsterdam, Uitgeverij Boom, 1998

**Miles M.B., A.M.Huberman**

*Qualitative data analysis*

Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1994

**Nelen H.**

*Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep*  
Amsterdam, Vrije Universiteit, dissertatie, 2000

**Pawson R., C. Klein Haarhuis**

Evaluatie van complexe programma's een theoriegestuurde aanpak  
*Justitiële verkenningen*, jrg. 8, nr. 5, 2005, p. 42-53

**Pawson R**

Evidence-based policy: the promise of "Realist Synthesis"  
*Evaluation*, 2002, pp: 340-358

**Pawson R., N. Tilley**

*Realistic Evaluation*  
London, Sage Publications, 1997

**Pawson R., T. Greenhaigh, G. Harvey, K. Walshe**

Realist review: a new method of systematic review designed for complex policy interventions  
*Journal of Health Services Research and Policy*, jrg.1. suppl. nr.1, pp. 21-34, 2005

**Rijkschroeff R., J.W. Duyvendak, T. Pels**

*Bronnenonderzoek*  
Utrecht, Verwey-Jonker Instituut, April 2003

**Savedoff W.D., R. Levine, N. Birdsall**

*When will we ever learn? Improving lives through impact evaluation*  
Washington D.C., Report of the Evaluation Gap Working Group, Center for Global Development, 2006.

**Schibel, Y. M. Fazel, R. Robb, P. Garner**

*Refugee integration: can research synthesis inform policy?*  
RDS On-line Report 13/02, Home Office, 2002

**Segers, J.H.G.**

*Sociologische onderzoeksmethoden (Deel 1)*  
Assen, Van Gorcum, 1983

**Sherman, L.W., D.P. Farrington, B.C. Welsch, D.L.McKenzie (red.)**

*Evidence-based crime prevention*  
London. Routledge, 2002

**Swanborn P.G.**

*Basisboek sociaal onderzoek*  
Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2002

**Spencer L. J. Ritchie, J. Lewis, L. Dillon**

*Quality in qualitative evaluation: a framework for assessing research evidence*  
London, National Centre for Social Research, London, 2003

**Veenma K., K. Pardoel, R. Römken, K. Bouman, J. van Poppel**

*Preventiebeleid 2001-2004: een terugblik*  
Tilburg, IVA Beleidsonderzoek en Advies, oktober 2006

**Wittebrood K. en M. van Beem**

*Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedsbeperking: wat werkt en wat niet?*  
Den Haag, SCP, 2004  
Werkdocument nr. 2

**Yin, R.K**

*Case study research, design and methods*  
Newbury Park, Sage Publications, 1994



## Bijlage 1      **Analyseschema – evaluatieonderzoek**

Titel, Auteur, Jaartal, (nummer)	Naam beoordelaar	Duidelijke en volledige beschrijving van het onderzoeksdesign?  Ja/Nee	Is het onderzoeksdoel, probleemstelling en vraagstelling helder/ duidelijk?  Ja/Nee	Is het volgende in het onderzoek duidelijk beschreven?  1) steekproefgrootte 2) onderzoeksperiode 3) (on)afhankelijke variabelen/factoren  Ja/Nee	<i>Voor proces- en effect evaluaties.</i>  Is er een duidelijke beschrijving van de interventie/maatregel en de uitvoering daarvan?  Ja/Nee
----------------------------------	------------------	--	---	---	---

<b>Interventie/ beleidsmaatregel + beoogd effect</b>  (korte beschrijving van de preventiemaatregel/ het beleidsprogramma en het beoogde effect)	<b>Opzet evaluatie:</b>  1) kwalitatief/ kwantitatief? 2) beschrijvend/ toetsend? 3) methode 4) type evaluatie - ex-ante; ex-post - Procesevaluatie/ effectstudie (korte beschrijving)	<b>Onderzoeksvragen en -methode consistent met de doel- en vraagstelling?</b>  Toelichting	<b>(Interne) Betrouwbaarheid</b>  <i>Kwantitatief onderzoek:</i> 1) Zijn statistische toetsen gebruikt/ betrouwbaarheidsintervallen berekend? 2) Methoden/ bronnen triangulatie (gebruik van verschillende data bronnen/ methoden om <i>dezelfde</i> vraagstelling te beantwoorden)	<b>Generaliseerbaarheid (externe validiteit)</b>  <i>Kwantitatief onderzoek:</i> (beoordeling onderzoekers + eventuele toelichting beoordelaar  <i>Kwalitatief onderzoek:</i> 1) selectie van respondenten 2) inhoudelijke representativiteit Toelichting	<b>Begripsvaliditeit</b>  Zijn de meet-instrumenten vooraf getoetst/ is gebruik gemaakt van gevalideerde/ gestandaardiseerde vragenlijsten?  Toelichting	<b>Programma integriteit</b> (aandacht voor implementatie traject van interventie/-programma  1) Evaluatie van de implementatie?  2) mate van de implementatie?  Toelichting	<b>Aandacht voor 'theorie'/assumpties achter de interventie/ het programma:</b> (doelen, mechanismen, beoogde resultaten)  1) Is in het onderzoek duidelijk gemaakt wat de doelen van beleid zijn, wat de middelen om dat doel te bereiken, hoe de mechanismen werken en wat de te verwachten uitkomsten (beoogde effecten) zijn*?
* Beschrijving van een uitgewerkte 'theorie' of meer globale beschrijving van de beleidsveronderstellingen.							

			<p>Opmerkingen onderzoekers mbt betrouwbaarheid</p> <p><i>Kwalitatief onderzoek:</i></p> <p>1) Methoden/ bronnen triangulatie (gebruik van verschillende data bronnen/ methoden)</p> <p>2) intercodeur betrouwbaarheid</p> <p>3) analyse resultaten</p> <p>4) standaardisering van de interviewsituatie</p> <p>5) opname interviews vs. aantekeningen</p> <p>6) wijze van uitwerking van het interviewverslag</p> <p>Toelichting</p>				<p>2) Zijn de bevindingen/ de feitelijke mechanismen teruggekoppeld naar de beleidsvonderstellingen?</p> <p>Toelichting</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

<p><i>Slechts voor (beweerde) effect studies:</i></p> <p>Interne validiteit</p> <p>1) Niveau Maryland Scale (MSMS) (toelichten)</p> <p>2) Zijn er conclusies te verbinden over het effect van een (beleids)maatregel? Ja/Nee</p> <p>Toelichting</p>	<p><i>Slechts voor (beweerde) effect studies:</i></p> <p>Indien MSMS=1 of MSMS=2: Causaliteit (is aangenomen op basis van:)</p> <p>1) Dosis-effect-relatie</p> <p>2) Tijdsrelatie</p> <p>3) Sterkte van de associatie</p> <p>Toelichting</p>
---	--



<b>Nr. onderzoek</b>	<b>Titel/auteur/ Jaartal/ Opdrachtgever</b>
<b>Naam samenvatter:</b>	
Onderwerp/ integratiethema	
Probleemstelling/onderzoeksvragen	
Onderzoekperiode	
'Theorie' /assumpties achter de maatregel gereconstrueerd door de auteur(s)? j/n	
Beschrijving 'theorie'/ assumpties volgens auteur(s): (context mechanismen, uitkomst)  Doelstellingen Veronderstelde mechanismen Conditie waaronder beleid effectief wordt geacht Verwachte (eind-)effecten	
Indien 'theorie'/ assumpties niet door auteur(s) gedefinieerd is/zijn: Eigen reconstructie  en/of  Eventuele aanvullingen op de auteur(s)	
Hoe werken de mechanismen? - Zijn er systematische verklaringen voor de gevonden (of juist het ontbreken van) effecten/ resultaten (terugkoppeling naar de veronderstelde mechanismen) - Zijn er andere verklaringen, bijv. niet verwachte omstandigheden, neveneffecten, knelpunten, omgevingsfactoren?	
Wat zijn de effecten/ resultaten van de interventie/ het beleidsprogramma?	
Opmerkingen van de samenvatter	



## Bijlage 2    Analyseschema – monitoren

Titel monitor, auteur, jaartal, nummer, naam beoordelaar	Integratiethema's	Toelichting

Duidelijke beschrijving van de monitoropzet/methode?	Expliciete beschrijving van de doel-, probleem- en vraagstelling?	Is het volgende in het rapport duidelijk beschreven?	Keuze van de indicatoren	Generaliseerbaarheid (externe validiteit)	Beleidsrelevantie
<p>Ja/Nee</p> <p><b>Beschrijving opzet/ methode monitor</b> (e.g. steekproef of bevolkingsregistratie; periode)</p> <p>Toelichting</p>	<p>Ja/Nee</p> <p>Toelichting</p>	<p>1) steekproefgrootte 2) onderzoeksperiode 3) (on)afhankelijke variabelen/factoren</p> <p>Ja/Nee (Toelichting)</p>	<p>Toelichting</p>	<p>beoordeling onderzoekers + eventuele toelichting beoordelaar</p>	<p>Hoe wordt de beleidsrelevantie verwoord? (bijhouden van de ontwikkelingen in de maatschappelijke positie van allochtonen, link tussen het beleid en scores op uitkomst-indicatoren, aansluiting onderwerpen aan beleidsprioriteiten enz).</p> <p>Toelichting</p>



## **Bijlage 3**

# **Evaluaties in uitvoering van recentere maatregelen**

### **Evaluatie Wet Inburgering Buitenland**

De Wet Inburgering Buitenland (WIB) heeft tot doel te verzekeren dat de Nederlandse overheid aan alle potentiële nieuwkomers die zich op vrijwillige basis voor een niet tijdelijk doel in Nederland willen vestigen, eisen kan stellen wat betreft hun kennis van de Nederlandse taal en hun kennis van de Nederlandse samenleving en dat de overheid het voldoen aan deze eisen ook efficiënt en effectief kan handhaven. Voor de vreemdelingen die aan de hand van het basisexamen inburgering in het buitenland kunnen aantonen dat zij zich voldoende op hun komst naar Nederland hebben voorbereid en een eerste begin hebben gemaakt met hun inburgering, zal de inburgering in Nederland naar verwachting sneller en efficiënter kunnen verlopen.

De evaluatie heeft tot doel onderzoek te doen naar de korte-termijn resultaten van de Wet inburgering in het buitenland én een voorstel te ontwikkelen voor de evaluatie van de wet over twee jaar na inwerkingtreding en eventuele vervolgmetingen. . De korte termijn effecten hebben betrekking op het inburgeringsproces van nieuwkomers in Nederland.

Het onderzoek zoekt antwoorden op de volgende vragen: In hoeverre is er sprake van een verbetering van de taalvaardigheid en van kennis van de Nederlandse samenleving bij mensen die na de inwerkingtreding van de WIB in Nederland zijn gekomen in vergelijking tot de mensen die in Nederland kwamen in de periode daarvoor? In hoeverre is vervolgens voor deze groep sprake van een snellere integratie in de Nederlandse samenleving in vergelijking tot de groepen die niet zijn onderworpen aan de eisen van de WIB?

De evaluatie van de Wet inburgering in het buitenland wordt uitgevoerd door Bureau Significant in opdracht van het Ministerie van Justitie. Het rapport wordt waarschijnlijk begin 2008 openbaar.

## Tussenevaluatie Bestuurlijke Locale Arrangementen voor Antilliaanse risicojongeren (Projectmonitor Antillianengemeenten)

Medio 2005 hebben de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de 21 Antillianengemeenten bestuurlijke arrangementen afgesloten, gericht op een aanzienlijke verbetering van de positie van Antilliaanse jongeren. Met de bestuurlijke arrangementen leggen het Rijk en de gemeenten zich voor de periode 2005 - 2008 vast op het bevorderen van een stabiele leefsituatie van de jongeren. Er zijn streefcijfers geformuleerd voor drie leefgebieden:

- terugdringen van het voortijdig schoolverlaten onder Antillianen (reductie van de oververtegenwoordiging met 50%);
- vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar (reductie van de oververtegenwoordiging met 30 procent);
- afname van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren van 12 tot 25 jaar (reductie van de oververtegenwoordiging met 30%).

In de projectplannen van de 21 gemeenten zijn in totaal 123 projecten opgenomen. Er is een scala aan interventies: projecten voor het bereiken van de doelgroep (via voorzieningen of vindplaatsen), activiteiten voor vrijetijdsbesteding en projecten voor opvoedingsondersteuning komen het meest frequent voor.

Het doel van de tussenevaluatie is systematisch inzicht verschaffen in de doelmatigheid van de projecten. Zo wordt per project of per gemeente bepaald of de afspraken die zijn vastgelegd in de arrangementen zijn behaald (bijvoorbeeld het aantal te bemiddelen jongeren per jaar). Naast doelen worden ook projectkenmerken, contexten en werkzame mechanismen van alle projecten systematisch in kaart gebracht. Door de bovenstaande kenmerken samen te brengen in een monitoromgeving is het mogelijk om op meerdere niveaus uitspraken te doen over doelmatigheid (bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau of op het niveau van projectsoort).

Pas als de projecten langer lopen kan mede op basis van bovenbeschreven inzichten worden bepaald welke projecten in aanmerking komen voor een effectevaluatie. Ook resultaten over de 'outcome' van de projecten dienen op den duur te worden opgenomen in de monitoromgeving. De evaluatie wordt uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het Ministerie van Justitie. Het rapport en de bijbehorende datamatrix wordt in de zomer van 2007 openbaar gemaakt.