

Datum

21 november 2016

Onderwerp

Eindoordeel onafhankelijk deskundige
Beleidsdoorlichting Beleid voor
Integratie en Maatschappelijke
Samenhang

Ons kenmerk

PS.ys.211116

Uw kenmerk

Pagina

1/2

Bijlage

Afdeling

Bestuurskunde & Sociologie

Bezoekadres

Erasmus Universiteit Rotterdam
FSW/DPAS
Burgemeester Oudlaan 50
Mandeville gebouw
T17-16

Postadres

Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

T +31 10 408 1676

E p.scholten@fsw.eur.nl

W www.eur.nl/fsw

Algemeen

De mij verleende opdracht luidt het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 13 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te beoordelen op zijn methodologische aanpak (opzet) en de volledigheid en consistentie van de analyse (inhoud).

Procedure

Als onafhankelijk deskundige ben ik betrokken geweest bij het volledige ontwikkelingsproces van de syntheses studie, van begin tot eind. Ik ben aanwezig geweest bij twee van de in totaal drie bijeenkomsten met auteurs en overige leden van de klankbordgroep (zie bijlage 3 bij de syntheses studie). Voor alle bijeenkomsten heb ik commentaar kunnen geven op de voorlopige versies. In de eindfase is eveneens nog een paar keer per email contact geweest over de finale afronding van het rapport. Dit betekent dat in de procedure voldoende gelegenheid is geweest om feedback en input te geven ten aanzien van de beleidsdoorlichting.

De onderzoekers hebben gedurende de bijeenkomsten steeds op een heldere wijze de (voorlopige) bevindingen gepresenteerd. Ook zijn ze op constructieve wijze omgegaan met de vaak zeer gedetailleerde feedback vanuit de klankbordgroep. De onderzoekers zijn zo in staat geweest om in een bijzondere korte periode een van de meest uitgebreide evaluaties van integratiebeleid van de voorbije decennia te produceren.

Oordeel

De beleidsdoorlichting is door de onderzoekers, in consultatie met de klankbordgroep, op een realistische wijze opgezet en effectief geïmplementeerd. Een belangrijke moeilijkheid bij deze beleidsdoorlichting was het ontbreken van een omvattende en consistente beleidstheorie ten aanzien van art. 13 van SZW. Er zijn belangrijke wijzigingen geweest in de beleidsdoelstellingen van het integratiebeleid. Ook zijn de beleidsdoelstellingen zeer gefragmenteerd geraakt, en vaak verspreid over meerdere beleidsvelden. Dit bemoeilijkt een evaluatie van 'integratiebeleid' onder puur art. 13 van het Ministerie van SZW, aangezien een aanzienlijk deel van het integratiebeleid onder begrotingsartikelen van andere ministeries valt.

Daarom hebben de onderzoekers allereerst een goede analyse gemaakt van de ontwikkeling van (de doelen en middelen van) het integratiebeleid over de periode 2000-2015. Vervolgens hebben zij een aantal centrale doelen en programma's gekozen voor nadere analyse, dit zijn de 5 'deelterreinen' in het rapport. Dit omvat inburgering, anti-discriminatie en remigratie (onder art.13) en beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten en het gemeentelijk re-integratiebeleid (buiten art. 13). De uitspraken die onderzoekers uiteindelijk doen hebben dan ook steeds betrekking op deze gekozen deelterreinen. Deze


benadering zorgde voor een realistische benadering die bovendien goed recht doet aan het huidige (deels algemene) karakter van integratiebeleid.

Ook hebben de onderzoekers zeer nadrukkelijk rekening gehouden met de beperkte toerekenbaarheid van integratieprocessen aan integratiebeleid. Hoewel dit bij meerdere beleidsterreinen het geval is, moet ten aanzien van integratiebeleid zeker opgemerkt worden dat de doeltreffendheid van beleid (de mate waarin beleid zelfstandig bepaalde doelen dichterbij brengt) zeer moeilijk te bepalen is. Dit geldt zeker voor een synthesestudie gebaseerd op secundaire literatuur. Veel van de uitkomsten van beleid zijn, zeker bij integratie, toe te wijzen aan contextuele ontwikkelingen zoals de economie en maatschappelijk klimaat. De onderzoekers hebben hier op twee manieren adequaat op gereageerd. Allereerst door gedurende het rapport voortdurend op deze belangrijke beperking van de doorlichting te wijzen; ook in de finale conclusies wordt deze beperking zeer expliciet benoemd. Ten tweede door de methode van 'realistische evaluatie' toe te passen (naar Pawson and Tilley, 1997), waarbij op kwalitatieve wijze gekeken wordt naar de (mechanismen in de) relatie tussen beleid en uitkomsten.

Deze benadering van beleidsevaluatie zorgt voor een heel objectieve, sterk op data en bestaand onderzoek gebaseerde, wijze van beleidsevaluatie. Dit heeft naast de sterke feitelijkheid ook als voordeel dat het een unieke collectie bevat van bestaand materiaal. Een nadeel is dat het minder betrekking heeft op de percepties van effectiviteit van beleidsstakeholders (zoals in de zgn. multiple stakeholder methode van beleidsevaluatie, die bijvoorbeeld deels is toegepast bij de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid in 2004). De onderzoekers zijn echter aan dit tekort tegemoet gekomen door hun realistische evaluatiemethode aan te vullen met interviews met beleidsstakeholders (in diverse posities). Dit biedt niet alleen een beeld op de percepties van effectiviteit, maar ook een verdiepend inzicht in de mechanismen achter de doeltreffendheid van beleid.

Belangrijk is ook dat in de synthesestudie al enigszins voorgesorteerd is op de verandering in beleidscategorisering die zich momenteel voltrekt. Zoveel mogelijk wordt gesproken over personen of categorieën met een migratieachtergrond. De term 'allochtonen' is zoveel mogelijk vermeden (ondanks dat deze categorieën natuurlijk in het beleid in het verleden wel een centrale rol hebben gespeeld).

Tenslotte zijn de onderzoekers erin geslaagd om de bevindingen op een heldere wijze uiteen te zetten (leesbaar, helder taalgebruik, goed gebruik van toelichtende textboxes), maar bovendien ook om een juiste toon te zetten in de conclusies. De onderzoekers zijn zich steeds sterk bewust gebleven van de beperkingen van de onderzoeksmethodiek en de noodzaak tot voorzichtige uitspraken, waarbij zoveel mogelijk dicht bij de harde bevindingen uit bestaand onderzoek is gebleven.



P.W.A. Scholten
Universitair Hoofddocent Bestuurskunde