

Oordeel van de onafhankelijk expert prof. dr. Han Entzinger over de *Synthesestudie resultaten beleid gericht op integratie en maatschappelijke samenhang* van bureau Regioplan, uitgevoerd in opdracht van de beleidsdirectie S&I van het ministerie van SZW

Inleiding

Ten behoeve van de Periodieke Rapportage aan de Tweede Kamer over artikel 13 van de begroting SZW heeft bureau Regioplan een zogeheten synthesestudie uitgevoerd over het gevoerde beleid van de directie Samenleving en Integratie (S&I). Primair gaat het hierbij om het beleid gedurende de periode 2014 tot en met 2021. De synthesestudie is begeleid door een klankbordgroep, waarin naast enkele onderdelen van het ministerie van SZW ook de ministeries van OCW en Financiën alsmede de Rijksinspectie van Financiën vertegenwoordigd waren. Daarnaast maakten twee inhoudelijk deskundigen deel uit van de klankbordgroep, onder wie ikzelf als extern onafhankelijk expert. In die hoedanigheid is mij door SZW verzocht na afronding van het project een beredeneerd oordeel te geven over de kwaliteit van de studie. Gaarne voldoe ik hierbij aan dit verzoek.

Procedure

Als onafhankelijk deskundige ben ik vanaf het eerste begin betrokken geweest bij de opzet en de uitvoering van de studie. De klankbordgroep heeft in totaal viermaal vergaderd in aanwezigheid van de onderzoekers van Regioplan, en aan alle vier vergaderingen heb ik deelgenomen (éénmaal online). Tijdens de vergaderingen vonden diverse diepgaande discussies plaats en zijn de voorliggende concepten door alle deelnemers van vaak uitvoerig commentaar voorzien. De onderzoekers hebben de uitkomsten van de discussies en de gemaakte opmerkingen op een uitstekende wijze verwerkt. De eindtekst van de synthesestudie is unaniem door de klankbordgroep onderschreven.

Oordeel

Vanuit mijn wetenschappelijke expertise en mijn langjarige ervaring met het overheidsbeleid inzake integratie kan ik bevestigen dat Regioplan de synthesestudie op een wetenschappelijk verantwoorde wijze heeft onderbouwd en in methodologisch opzicht correct heeft uitgevoerd. De door de beleidsdirectie S&I gehanteerde beleidstheorie (zie Bijlage 3 van het rapport) is door de onderzoekers juist geïnterpreteerd en op een zorgvuldige en correcte wijze getoetst aan de hand van diverse bronnen, waaronder relevante beleidsdocumenten en Kamerstukken, (internationale) wetenschappelijke literatuur, een ruime hoeveelheid empirisch onderzoek en statistisch materiaal, alsmede gesprekken met een veertigtal deskundigen en stakeholders (zie Bijlagen 1 en 2 van het rapport). Het gevoerde beleid is geanalyseerd vanuit het gedachtegoed van Realistisch Evalueren: op basis van de reeds genoemde beleidstheorie is ingegaan op de in de praktijk werkzame mechanismen, zonder hierbij het belang van contextfactoren uit het oog te verliezen. Aldus konden – binnen de kaders van het mogelijke – relevante conclusies worden getrokken inzake doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Drie beleidsonderdelen komen in de synthesestudie aan de orde: (1) het participatiebeleid, (2) het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving, en (3) het inburgeringsbeleid.

De onderdelen (1) en (2) zijn in artikel 13 van de SZW-begroting samengenomen onder de titel ‘integratie’.

Het *participatiebeleid* richt zich op bevordering van de deelname van personen en groepen met migratieachtergrond aan belangrijke maatschappelijke sectoren. In de synthesestudie is hiertoe – terecht - participatie aan onderwijs en arbeid centraal gesteld. Omdat integratie een proces van lange adem is, is ervoor gekozen veel van de gepresenteerde data betrekking te laten hebben op een langere periode dan 2014 t/m 2021, de periode die de synthesestudie bestrijkt. Het blijkt dat de participatie aan onderwijs en het bereikte onderwijsniveau onder groepen met migratieachtergrond grosso modo verbeteren, terwijl de verschillen met de totale bevolking bij het verstrijken van de tijd steeds kleiner worden. Omdat telkens weer nieuwe migranten tot het onderwijssysteem toetreden, blijven (extra) inspanningen noodzakelijk om ook hun de kans te geven vooruit te komen.

Op arbeidsgebied liggen de conclusies genuanceerder: soms is sprake van een afname van de verschillen qua arbeidspositie ten opzichte van de totale bevolking en soms juist niet. Dit is het gevolg van de grote en toenemende differentiatie in scholingsniveau binnen zowel als tussen de diverse migrantengroepen, de relatief sterke impact van conjunctuurschommelingen op de totale migrantenpopulatie en de toenemende volatiliteit van de migratie, waardoor telkens weer andere nieuwkomers zich in Nederland vestigen, vaak ook voor kortere tijd. Vastgesteld is ook dat de arbeidspositie van de tweede generatie beter is dan die van de eerste, al blijft nog wel sprake van een achterstand ten opzichte van het landelijk gemiddelde, ook na correctie voor achtergrondfactoren.

Terecht constateert de synthesestudie dat voor zover het gevoerde overheidsbeleid de geschetste ontwikkelingen op onderwijs- en arbeidsgebied beïnvloedt, dit vooral generiek beleid betreft. Dit neemt echter niet weg dat de directie S&I wel degelijk enkele beleidsspeerpunten heeft ontwikkeld, met name ten behoeve van statushouders en in het kader van het VIA-project. Vooral dankzij dit laatste project is meer aandacht gekomen voor *evidence-based* beleid en daarmee voor de ontwikkeling van werkzame mechanismen waarvan aannemelijk is dat ze in de praktijk effect zullen hebben. Maatwerk en vroegtijdig interveniëren (in het bijzonder voor jongeren bij de overgang van onderwijs naar arbeid) zijn in dit verband sleutelbegrippen gebleken. Het uitsluitend voeren van generiek beleid zou in deze situaties veel minder doeltreffend en doelmatig zijn geweest.

De evaluatie van het beleid gericht op *samenleven en een weerbare samenleving* is lastiger gebleken dan die van het participatiebeleid. Dit komt vooral doordat de doelstellingen van dit beleidsonderdeel in vrij globale termen zijn geformuleerd. Brede doelstellingen als ‘het versterken van sociale stabiliteit’, ‘het vergroten van de weerbaarheid van individuen en groepen en de samenleving als geheel’ en ‘het verminderen van sociale spanningen’ laten zich heel lastig in concrete beleidsmaatregelen vertalen. Daardoor is het ook lastig indicatoren te ontwikkelen waaraan doelbereik en doeltreffendheid van het beleid kunnen worden afgemeten. De kloof tussen de geformuleerde beleidsdoelstellingen en bepaalde ontwikkelingen die de synthesestudie signaleert onder personen met migratieachtergrond (zoals t.a.v. zich thuis voelen in Nederland, ervaren discriminatie, ‘modernisering’ van opvattingen, interetnische sociale contacten, radicalisering) is vaak zo groot dat niet systematisch is na te gaan in hoeverre zulke ontwikkelingen het gevolg zijn van gevoerd beleid.

Dit neemt niet weg dat diverse door S&I – vaak in samenspraak met het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) - ontwikkelde en in gang gezette pilots en projecten interessante resultaten hebben opgeleverd, die zich lenen voor nadere toepassing. Veelal is daarvoor de medewerking van lokale overheden vereist. Voor het realiseren van de doelstellingen van dit beleidsonderdeel is generiek beleid van minstens zoveel belang als bij het participatiebeleid.

Daarom ook dient de noodzaak van een goede interdepartementale samenwerking extra te worden onderstreept. Ook een duidelijker formulering door S&I van de doelstellingen van het samenlevingsbeleid zou de effectiviteit ervan inzichtelijker kunnen maken.

Het beleidsonderdeel *inburgering* is in de synthesestudie met recht anders benaderd dan de beide andere beleidsonderdelen. Sinds 1 januari 2022 is sterk gewijzigde wetgeving van kracht, maar omdat de wettelijke inburgeringstermijn drie jaar bedraagt, kan op dit moment nog niets over doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleidsonderdeel worden gezegd. Daarom is Regioplan vooral ingegaan op de legitimering en de wetenschappelijke onderbouwing van het nieuwe beleid. Ook zijn de voornaamste tekortkomingen van het oude beleid uitgelicht en is aangegeven hoe hieraan in de nieuwe wet tegemoet is gekomen. Tenslotte zijn ook diverse knelpunten aangegeven die zich op dit moment voordoen bij de implementatie van de vernieuwde wet, inclusief suggesties voor verbetering.

Conclusie

De gehele synthesestudie overziend concludeer ik met de onderzoekers van Regioplan dat S&I in de afgelopen periode, op basis van de door de directie ontwikkelde beleidstheorieën, vooral heeft ingezet op een *evidence-based* beleidsontwikkeling en dat de kennis over werkzame mechanismen in het beleid is toegenomen, met name op het terrein van de arbeidsparticipatie. Een belangrijk probleem bij het doen van harde uitspraken over doelbereik, doelmatigheid dan wel doeltreffendheid van het gevoerde beleid is dat de ontwikkelingen op dit terrein in hoge mate afhankelijk zijn van een maatschappelijke context die maar zeer ten dele beïnvloedbaar is door overheidsbeleid. En als de overheid al iets kan doen, gaat het vaak eerder om generiek dan om specifiek beleid. Vanzelfsprekend moet hierbij ook in ogenschouw worden genomen dat het budget onder artikel 13 uitermate beperkt is, met name voor de op participatiebevordering, samenleven en weerbaarheid gerichte onderdelen. SZW kan hier eigenlijk niet veel anders dan een vliegwielfunctie vervullen, waardoor bepaalde ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd en vervolgens gestimuleerd. Vaak kan dit alleen in samenspraak met andere stakeholders.

Bij inburgering heeft SZW veel nadrukkelijker dan bij de andere beleidsonderdelen de eindregie. In hoofdstuk 7 van de synthesestudie zijn, conform de eisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, suggesties ontwikkeld voor een besparing van 20 % op dit beleidsonderdeel. In het bijzonder vallen hierbij de mogelijke besparingen op de Z-route op, het onderdeel waarmee juist die nieuwkomers worden bereikt die de grootste kans op achterstand hebben. Mocht tot de gesuggereerde besparingen worden overgegaan, dan valt te verwachten dat dit de doeltreffendheid van dit beleid in hoge mate zal schaden, de integratie van nieuwkomers zal doen stagneren en daardoor op de langere duur kostbare additionele maatregelen in de sfeer van sociaal beleid noodzakelijk zal maken. De Engelsen noemen dit *penny wise and pound foolish*.



Nijmegen, 29 november 2023

Prof. dr. Han Entzinger
Emeritus-hoogleraar Migratie- en integratiestudies
Erasmus Universiteit Rotterdam