

## **Ervaringen met de indicatorenmethodiek in een vergelijkende evaluatie van lokaal integratiebeleid**

*Jörgen Svensson, Ines Michalowski en Marina Seveker\**

Een vergelijkende studie naar de effecten van integratiebeleid kan verschillende doelen dienen. Vanuit wetenschappelijk perspectief is een vergelijkende studie vooral relevant om een beter begrip te verkrijgen van integratie en inburgering als proces en van de meer algemene en meer specifieke kenmerken daarvan.<sup>1</sup> Hoewel ook beleidsmakers in een dergelijk inzicht geïnteresseerd kunnen zijn, hebben zij vaak ook een meer normatief oogmerk. In beleidsonderzoek naar integratie gaat het er veelal ook om een oordeel te vormen en om vast te stellen in hoeverre integratiebeleid 'succesvol' is. Vergelijkingen kunnen in dat kader zinvol zijn om tot vergelijkende oordelen te komen en tot een eventuele *benchmark* (vgl. Biezeveld & Entzinger, 2003).

In het in deze bijdrage beschreven binationale onderzoek naar integratieprocessen in de steden Enschede en Münster werd het mogelijk en zinvol geacht beide oogmerken te combineren.<sup>2</sup> Enerzijds werd in het onderzoek uitgegaan van maatstaven voor het volgen van integratieprocessen die sterk geworteld waren in een normatief, assimilatief gedachtegoed. Vanuit dat licht werd getracht de voortgang van de integratie in kaart te brengen aan de hand van integratie-indicatoren die aansloten op door de lokale beleidsmakers relevant geachte, normatieve integratiecriteria en integratiedoelen. Anderzijds zagen de onderzoekers in de vergelijking van verschillende groepen van migranten, in verschillende inburgeringsprogramma's, ook een mogelijkheid om meer fundamenteel inzicht te krijgen in de algemenere en specifiekere kenmerken van het fenomeen integratie.

In deze bijdrage wordt bewust de nadruk gelegd op de gehanteerde indicatormethode en de mogelijkheden die deze methode in het binationale onderzoek bleek te bieden om beide oogmerken van onderzoek te dienen. Hoewel het in dit geval ging om een wat de omvang betreft beperkte studie in twee relatief kleinschalige inburgeringsprojecten, bieden de uitkomsten het vertrouwen dat de gebruikte aanpak zinvol en bruikbaar is. De analyse van de informatie die met de indicatormethode werd verzameld levert zowel beleidsrelevante als wetenschappelijk relevante inzichten op.

## Aanleiding tot het onderzoek: een merkwaardig evaluatieprobleem

Het onderzoeksproject dat in deze bijdrage wordt gepresenteerd werd vanaf het begin sterk bepaald door reeds vastgelegde bestuurlijke afspraken. In het kader van het door de Europese Unie (EU) gefinancierde Interregprogramma was door de gemeenten Enschede en Münster een samenwerkingsverband aangegaan. Dit samenwerkingsverband was erop gericht in beide steden afzonderlijk het lokale integratiebeleid te optimaliseren, kennis met elkaar uit te wisselen en gezamenlijk onderzoek te doen. De gedachte was dat het mogelijk moest zijn om elkaars ervaringen te delen en te leren in hoeverre verschillende benaderingen van integratiebeleid in de praktijk werkzaam zijn.

De onderzoekers van de Westfälische Wilhelms-Universiteit in Münster en de Universiteit Twente werden in 2003 bij dit project betrokken en stonden voor de taak het onderzoek in het kader van dit project in te richten. Ze stonden daarbij ook voor een aantal voldongen feiten. Het meest opvallend was de spanning die er bestond tussen de doelstelling van het onderzoek en de context waarin die doelstelling moest worden bereikt. Terwijl de doelstelling was de werking van het lokale integratiebeleid in beide steden te onderzoeken en te vergelijken, was het meteen duidelijk dat dit beleid in beide steden zeer verschillend was. Niet alleen kende het lokale beleid zeer verschillende uitgangspunten, er was ook sprake van een verschillende beleidscontext met wezenlijk verschillende groepen migranten.

Het in Enschede ontwikkelde beleid volgde sterk het nationale beleid, waarin voor het eerst afstand werd genomen van de jarenlang gevoerde multiculturele benadering die in Nederland steeds meer kritiek te verduren had gekregen (Koopmans, 2001; Böcker & Thränhardt, 2003; Böcker & Groenendijk, 2004; Spijkerboer, 2007). Uitgangspunt van het nieuwe, zogenoemde inburgeringsbeleid was dat het bijbrengen van taalvaardigheid en van maatschappelijke kennis en vaardigheden zou kunnen helpen voorkomen dat individuele migranten in een sociale achterstandpositie zouden geraken (Entzinger & Van der Zwan, 1994).

Waar dit beleid op nationaal niveau vorm had gekregen in de Wet inburgering nieuwkomers (WIN), die tussen september 1998 en januari 2007 van kracht was, sloot het gemeentelijke beleid nauw aan bij – en bouwde vervolgens voort op – op het nieuwe nationale kader. Het gemeentelijk beleid bestond in de kern uit een intensief onderwijstraject dat door het ROC van Twente werd verzorgd, met een cursus van 400 tot 800 uur in de Nederlandse taal en daarnaast een kortere cursus ‘maatschappelijke oriëntatie’. Een gemeentelijke trajectbegeleider begeleidde en volgde de voortgang ervan.

Het traject diende gevolgd te worden door alle nieuwkomers in Enschede die volgens de WIN inburgeringsplichtig waren. De doelgroep van dit beleid bestond ten tijde van de aanvang van dit onderzoek vooral uit vluchtelingen (circa de helft van de populatie) en uit gezinsvormers en gezinsherenigers (circa 40% van de populatie), maar kende verder een grote variatie. De nieuwkomers waren afkomstig uit veel verschillende landen uit alle werelddelen en het ging daarbij om mensen met heel verschillende persoonlijke achtergronden; bijvoor-

beeld wat betreft hun leeftijd, hun burgerlijke staat, hun geloof en hun tot dan toe gerealiseerde opleidingsniveau.

Het parallel hieraan in Münster ontwikkelde beleid bleek in de meest wezenlijke opzichten te verschillen. In Duitsland bestond in 2004 nog geen verplicht landelijk inburgeringsprogramma voor migranten, maar het taalonderwijs kon al wel op vrijwillige basis worden gevolgd. De nadruk van het Interregprogramma in Münster lag echter op een totaal ander aspect van integratie, namelijk het tegengaan van verdere segregatie van migranten in bepaalde stadswijken. Terwijl in de wetenschap – toen en ook nu nog – een verhitte discussie werd gevoerd over het vraagstuk van de maatschappelijke segregatie van minderheden en de gevolgen daarvan (Choron-Baix, 1986; Esser, 1988; Häußermann & Siebel, 2001; Portes 1995; Schiffauer, 2004), werd in Münster een duidelijke keuze gemaakt tegen gesegregeerd wonen en vóór het bevorderen van netwerkverbindingen met de Duitse samenleving. De veronderstelling daarbij was dat de segregatie van migranten gedeeltelijk het gevolg was van hun onbekendheid met de Duitse samenleving en met de Duitse instituties, waaronder de Duitse woningmarkt, en dat migranten in dat licht begeleiding behoeften.

Op grond van deze veronderstelling waren in de gemeente Münster al eerder adviesdiensten voor migranten ontwikkeld, maar in het kader van het Euregio-project werden deze diensten in 2004 uitgebreid met het zogenoemde *Lotsenprojekt*. Dit loodsproject was speciaal gericht op zogenoemde *Spätaussiedler*: personen met een etnisch-Duitse achtergrond die veelal afkomstig waren uit Rusland en Kazakstan en uit andere staten van de voormalige Sovjet-Unie. Deze personen konden op grond van hun afkomst aanspraak maken op de Duitse nationaliteit en kwamen doorgaans in familieverband naar Münster.

Het loodsproject was erop gericht deze families – waarvan de meeste de Duitse taal niet machtig waren – te begeleiden bij de integratie en met name bij het vinden van een woning en de aansluiting bij de netwerken van de Duitse gemeenschap. Concreet betekende dit dat de gemeente Münster een speciale ambtenaar met de titel loods had aangesteld, die de nieuwe *Spätaussiedler* diende te begeleiden. De belangrijkste opdracht van deze loods was te bewerkstelligen dat de nieuwe *Spätaussiedler* zich niet meer in de wijken met een hoge concentratie aan migranten zouden vestigen en daarnaast steun te verlenen bij de eerste kennismaking met de directe omgeving: de burens en de buurt, de lokale kerken en verenigingen, de lokale arbeidsmarkt en de diverse overheidsinstellingen.

Hoewel de nieuwe *Spätaussiedler* er vrij in waren om van de diensten van deze loods gebruik te maken, was deze beslissing niet vrijblijvend. Deelnemers aan het loodsproject dienden een individueel integratieplan te tekenen, waarin zij onder meer verklaarden dat zij zich niet in een woonwijk met een hoge concentratie aan migranten zouden vestigen.

De taak waar de onderzoekers nu voor stonden was de werking van beide programma's te onderzoeken en te vergelijken. De centrale vraag die werd geformuleerd luidde: in welke mate zijn de verschillende programma's voor nieuwkomers in Enschede en Münster succesvol, in die zin dat migranten die

deze programma's doorlopen in de eerste jaren na aankomst daadwerkelijk sneller integreren in de Nederlandse dan wel Duitse samenleving?

### Theoretische benadering

Gegeven de doelstelling van het onderzoek en de context waarin dit moest plaatsvinden werd gezocht naar een mogelijkheid om de resultaten van de programma's in beide steden op een vergelijkbare wijze te evalueren. Daarbij werd gekozen voor een indicatorenbenadering, waarmee enerzijds recht kon worden gedaan aan verschillen in beleidsdoelstellingen in beide steden en anderzijds toch voor beide steden gelijksoortige getalsmatige evaluatieresultaten konden worden geproduceerd.

Uitgangspunt bij de selectie van te gebruiken indicatoren vormden vervolgens diverse studies waarin zowel verschillende dimensies van integratie werden onderscheiden als verschillende indicatoren werden voorgesteld. Naast het onder meer door Dagevos (2001) besproken onderscheid tussen een structurele, een sociaal-culturele en een culturele dimensie van integratie werd hier ook het door Esser (2004) benoemde onderscheid tussen culturatie, positionering, interactie en identificatie als zinvol beoordeeld.<sup>3</sup>

In overleg met de vertegenwoordigers van de beide deelnemende gemeenten en rekening houdend met diverse methodologische overwegingen van validiteit en bruikbaarheid werd uiteindelijk gekozen voor een set van elf indicatoren behorende tot de verschillende onderscheiden dimensies (tabel 1). In de validatie van deze set indicatoren werden tevens studies betrokken die eveneens op dit thema betrekking hadden zoals die van Atkinson et al. (2002), de Raad van Europa (1997), Biezeveld en Entzinger (2003) en de Europese Commissie (2004).

Tabel 1 Dimensies van integratie en bijbehorende indicatoren.

indicator	dimensies Esser	dimensies Dagevos
1 kennis van de taal	Culturatie	Structureel
2 kennis van de samenleving		
3 deelname aan de arbeidsmarkt en overige maatschappelijke activiteiten	Positionering	
4 onafhankelijkheid van een uitkering		
5 opleidingsniveau		
6 het wonen in een niet-gesegregeerde stadsbuurt	Interactie	Sociaal-cultureel
7 lidmaatschap van verenigingen en organisaties		
8 informele contacten met autochtonen		
9 etnische achtergrond van de partner		
10 gevoel van verbondenheid met het ontvangende land	Identificatie	Cultureel
11 onderschrijven westerse normen en opvattingen		

Deze set van indicatoren kreeg in het onderzoek naar de beleidsprestaties in beide steden een dubbele betekenis. Enerzijds werd de set beschouwd als een poging tot een voor de betrokken beleidsmakers aanvaardbare operationalisatie van het begrip integratie en daarmee als een instrument voor de meting van beleidsuitkomsten. Anderzijds was het duidelijk dat het denken over verschillende dimensies van integratie en over mogelijke relaties tussen die dimensies ook juist ten grondslag lag aan het overheidsbeleid dat werd onderzocht. Het beleid in zowel Münster als Enschede was niet alleen direct gericht op bepaalde indicatoren en dimensies van integratie, maar was ook gebaseerd op zogenoemde beleidstheorieën of doorwerkingsassumpties. Dat wil zeggen in beide gemeenten bestonden aannamen over de wijze waarop de ontwikkelingen op bepaalde dimensies en indicatoren de ontwikkelingen op andere dimensies en indicatoren zouden beïnvloeden.

De dimensionering van Esser volgde was het Enschedese beleid met zijn nadruk op taal en kennis van de samenleving te beschouwen als een *cultuurtiebeleid*. De vele uren verplicht onderwijs in de Nederlandse taal en in maatschappelijke oriëntatie werden en worden veelal verantwoord met het argument dat dit sleutels zouden zijn voor integratie op de andere dimensies. Zo wordt er in het beleid vooral van uitgegaan dat een goede taalbeheersing een voorwaarde is voor het verwerven van betaald werk en voor verdere sociale participatie in de samenleving.

Het loodsprogramma in Münster met de nadruk op niet-gesegereerd wonen en het leggen van contacten kon daarentegen als een *interactiebeleid* worden betiteld. De spreiding van *Spätaussiedler* over de verschillende wijken en ondersteuning van de kennismaking van deze groep met de omgeving gebeurde vanuit de overtuiging dat het voor de verdere integratie (bijvoorbeeld voor het vinden van betaald werk) belangrijk is om in een vroeg stadium contacten te leggen en interactie tot stand te brengen.

Voor het uit te voeren vergelijkend evaluatieonderzoek werd dit onderscheid in het type beleid in beide steden en in de daaraan ten grondslag liggende doorwerkingsassumpties van groot belang geacht. Het evaluatieonderzoek diende zich niet alleen te richten op de kwantificering van de integratieresultaten in beide steden, ook de doorwerking van het beleid verdiende nader onderzoek. In hoeverre werkte het beleid in beide steden door op dimensies en indicatoren die niet direct in dat beleid werden aangesproken?

## Onderzoeksoptzet en uitvoering

Het veldonderzoek werd uitgevoerd in de periode van begin 2004 tot eind 2006. Het onderzoek in Münster concentreerde zich op de gehele populatie *Spätaussiedler* die zich in het kalenderjaar 2004 in Münster vestigde, waarbij echter iets onvoorziens gebeurde. De *Spätaussiedler* die in de eerste helft van 2004 in Münster arriveerden, bleken namelijk allen het loodsprogramma te willen volgen, wat vrij snel tot capaciteitsproblemen leidde. Hierop vond in juli een aanmeldingsstop voor dit programma plaats en konden de *Spätaussiedler* die later arriveerden niet meer aan dit programma deelnemen. Voor de on-

derzoekers betekende dit dat zich hierdoor spontaan een ‘loodsgroep’ en een soort ‘controlegroep’ ontwikkelden, die niet wezenlijk van elkaar verschilden, afgezien van het verschil in moment van aankomst van gemiddeld ongeveer een half jaar.

In Enschede werd in verband met het klassikale onderwijsprogramma de keuze voor de periode van een schooljaar gemaakt en bestond de onderzochte groep uit alle nieuwkomers die zich tussen 1 augustus 2003 en 31 juli 2004 in Enschede hadden gemeld en die krachtens de Wet inburgering nieuwkomers inburgeringsplichtig waren. Gezien de wettelijke inburgeringsplicht was het hier niet mogelijk een controlegroep te vormen.<sup>4</sup>

### *Dataverzameling en meetinstrumenten*

Het onderzoek was er vervolgens op gericht om in elk van deze drie groepen de gekozen indicatoren te meten, en wel op drie momenten:

- in 2004, bij aanvang van het integratieproces (c.q. de aankomst in het ontvangende land);
- in 2005, na afloop van het eerste jaar; en
- in 2006, na ongeveer twee tot tweeënhalf jaar.

Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was gebruik te maken van bestaande gegevens om de indicatoren vast te stellen, werd dit uitgangspunt in de loop van het onderzoek geheel verlaten.

In Münster bleek al bij de aanvang van het onderzoek dat de Duitse regelgeving rond het gebruik van persoonsgegevens dermate strikt was dat er nauwelijks ruimte bestond om daar verschillende relevant geachte persoonsgegevens – zoals over uitkeringsafhankelijkheid – te verkrijgen, laat staan op persoonsniveau te koppelen. Dit was in de Münsterse situatie echter een overkomelijk probleem, aangezien het daar mogelijk was om alle *Spätaussiedler* in het Russisch te interviewen, voor zover dat nodig was. Op die wijze werden alle gegevens bij de betrokken personen zelf verzameld met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst.

In Enschede was er enerzijds wel toegang tot een aantal administratieve gegevens, maar was er anderzijds geen mogelijkheid om de nieuwkomers in de eigen taal te interviewen – de 182 nieuwkomers waren afkomstig uit maar liefst 42 landen. Daarom werd het plan om bestaande gegevens te gebruiken in 2004 wel doorgezet. De ervaringen daarmee waren echter dusdanig – tal van administratieve problemen, ontbrekende en gedateerde gegevens – dat ook in Enschede in de latere ronden volledig van het gebruik van administratieve gegevens werd afgestapt. De oplossing werd ook daar uiteindelijk gevonden in het gebruik van gestandaardiseerde vragenlijsten voor het verzamelen van alle relevante persoonsgegevens. Bij de afname van de enquête werden docenten van het ROC en collega-inburgeraars ingezet, die tegen een geringe vergoeding bereid waren als tolk op te treden.

## Respons

In Münster was de deelname aan elk van de drie enquêtemomenten zeer hoog (zie tabel 2). In Enschede bleek echter het verzamelen van een volledige set van gegevens om alle benodigde indicatoren vast te stellen een stuk lastiger.

Tijdens de eerste meting in Enschede in 2004 bleek slechts een beperkt aantal relevante gegevens daadwerkelijk voor de gehele populatie beschikbaar, terwijl andere gegevens voor een kleiner of groter deel van de populatie bleken te ontbreken of onbruikbaar waren (bijvoorbeeld het door de afdeling Taal en inburgering geregistreerde opleidingsniveau). Daarnaast waren er – en dat was van tevoren natuurlijk al duidelijk – over een aantal indicatoren helemaal geen relevante gegevens in de bestaande dossiers te vinden. Zo was in de intakegesprekken in Enschede niet systematisch ingegaan op contacten in de buurt en op eventueel vriendschappelijke relaties. Ook was er nog geen betrouwbare en systematische informatie beschikbaar over taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving.

Tijdens de tweede meting konden in Enschede via de interviews wel meer gegevens worden verzameld en waren er inmiddels ook betere administratieve gegevens beschikbaar, met name met betrekking tot de resultaten van de taaltoets (profieltoets) en de toets maatschappelijke oriëntatie. Deze toetsresultaten bleken in de praktijk echter nog niet voor iedereen beschikbaar en waren in sommige andere gevallen al niet meer actueel (bijvoorbeeld een half jaar oud).

Bij de derde meting, waarin de dataverzameling via vragenlijsten plaatsvond, bleek het in Enschede lastig om de inburgeraars over te halen tot deelname. Ook na diverse benaderingspogingen bleef de respons vrij laag in vergelijking met de respons in Münster, namelijk 46%. Een non-responsanalyse leverde echter wel het vertrouwen op dat bij deze meting geen sprake was van ernstige selectiviteit. De deelnemers bleken op de indicatoren die het jaar daarvoor waren verzameld vrijwel gelijk te hebben gepresteerd als de niet-deelnemers.

### *Aanvullende casestudy*

Eind 2006 werden in aansluiting op de uitgevoerde dataverzameling nog aanvullende kwalitatieve casestudies verricht. Deze casestudies hadden tot doel het integratieproces meer vanuit de beleving van de migranten zelf te belichten (in plaats van vanuit het perspectief van de gekozen indicatoren). Hiervoor werden in de beide steden elf deelnemers uitgenodigd om aan de hand van een themalijst hun eigen verhaal te vertellen: over de komst naar Nederland dan wel Duitsland, over de verwachtingen die zij bij aankomst hadden en over de ervaringen die zij in de afgelopen periode hadden opgedaan.

Tabel 2 Overzicht onderzoeksdesign.

		Münster (n = 161)		Enschede (n = 182)
jaar		loodsgroep (n = 92)	controlegroep (n = 53)	alle inburgeringsplichtige nieuwkomers
2004	start van beide programma's (nulmeting)	enquête (n = 94)	enquête (n = 51)	administratieve gegevens (n = 0-182)
2005	meting na een jaar	enquête (n = 92)	enquête (n = 53)	enquête en administratieve gegevens (n = 93-182)
eind 2006	meting na 2 tot 2,5 jaar	enquête (n = 89)	enquête (n = 58)	enquête (n = 83)
eind 2006		kwalitatieve casestudy		kwalitatieve casestudy

### Analyse van de gegevens

De verzamelde gegevens zijn bewerkt met SPSS. Daarbij zijn niet alleen rechte tellingen van de verschillende items geproduceerd, maar hebben vooral ook bewerkingen plaatsgevonden voor de berekening, op individueel niveau, van een score op elk van de geselecteerde indicatoren.

De wijze waarop deze indicatoren precies werden vastgesteld varieerde sterk per indicator. We volstaan hier in verband met de ruimte met enkele voorbeelden. Omdat het niet mogelijk was om in het kader van de interviews een betrouwbare objectieve taaltoets af te nemen, werd voor het vaststellen van de indicator taalvaardigheid uitgegaan van een door de migranten zelf gerapporteerde 'beleefde taalvaardigheid' (vgl Dustmann & Van Soest, 2004; Esser, 2006: 524-540). Deze beleefde taalvaardigheid werd gemeten door middel van een aantal *can-do statements* zoals: 'Kunt u eenvoudige berichten van de gemeente lezen, bijvoorbeeld een folder over het ophalen van huishoudelijk afval?' Voor de indicator kennis van de Nederlandse dan wel Duitse samenleving werd het aantal correcte antwoorden op een set van zestien kennisvragen geteld. Voor de indicator arbeid werd het opgegeven aantal uren arbeid per week genomen. De indicator voor het wonen in een niet-gesegregerde wijk werd bepaald aan de hand van de gevraagde postcode en de bij de gemeenten beschikbare bevolkingsstatistieken. De indicator 'acceptatie van westerse, liberale normen' werd berekend aan de hand van een integraal in de vragenlijst opgenomen schaal die eerder door Dagevos (2001) was gebruikt.

De resultaten op de diverse indicatoren werden tezamen met de deelresultaten op de afzonderlijke in die indicatoren opgenomen items gebruikt om de deelnemende gemeenten inzicht te geven in de voortgang van de integratie van de verschillende groepen van migranten in de tijd. Daarnaast werd een eenvoudige correlatieanalyse uitgevoerd, om de samenhang tussen de verschillende indicatoren van integratie te onderzoeken. Deze analyse werd vervolgens gebruikt om een discussie op gang te brengen over de validiteit van de beleidstheorieën die ten grondslag lagen aan het gevoerde beleid in beide steden.

In de volgende twee paragrafen behandelen we de beide resultaten van het

onderzoek afzonderlijk. Eerst gaan we in op de inzichten die de gebruikte methode opleverde in de voortgang van de integratie van verschillende categorieën inburgeraars in beide steden. Vervolgens bespreken we de verkenning van de correlaties die tussen de diverse indicatoren werden gevonden en de discussie die zich hieruit ontwikkelde over de gehanteerde beleidstheorieën.

## Resultaat 1 voortgang vergeleken

De resultaten van het onderzoek zijn in een aantal afzonderlijke rapportages aan de opdrachtgevers bekendgemaakt.<sup>5</sup>

Een eerste informatiebehoefte van beleidsmakers bij het monitoren van het eigen integratiebeleid betreft de beschikking over relevante populatiegegevens die een indruk geven van de algemene toestand in de populatie. Het gaat daarbij niet alleen om stand- en stroomgegevens maar ook om indicatoren met betrekking tot de beleidsspecifieke problematiek. Net zoals beleidsmakers op andere terreinen, zoals scholing, werkgelegenheid en zorg, hebben de beleidsmakers op het terrein van integratie behoefte aan overzichten die een indruk geven van de mate van integratie van diverse categorieën migranten, van hun mogelijke kansen en van mogelijke problemen. Vragen die daarbij een rol kunnen spelen zijn: In hoeverre zijn migranten na afloop van het taalonderwijs in staat zelfstandig bepaalde talige handelingen te verrichten? In hoeverre participeren nieuwkomers na verloop van tijd in het Nederlandse verenigingsleven, en wat voor verenigingen zijn dan populair? In hoeverre nemen ze kennis van wat er in Nederland leeft? In hoeverre ontwikkelen migranten contacten met andere burgers? In hoeverre voelen migranten zich hier na verloop van tijd thuis?

Dergelijke vragen sluiten vanzelfsprekend goed aan bij de gekozen indicatorenbenadering; in die zin dat het aan de hand van het gedane onderzoek eenvoudig mogelijk is om in antwoord op deze vragen cijfermatige overzichten aan te bieden. Zo is het mogelijk om overzichten te produceren van de scores op de diverse indicatoren als geheel, maar is het ook mogelijk om meer in detail te kijken naar scores op individuele items die gebruikt zijn om de diverse indicatoren te meten.

In de tabellen 3 tot en met 5 worden enkele voorbeelden gegeven van scores uit het deelonderzoek in Enschede in 2006.

*Tabel 3 Voorbeelden van inschattingen van de eigen taalvaardigheid (Enschede, 2006).*

	ja (in %)	nee (in %)
Op televisie is er een interview met een minister over alcoholgebruik in Nederland. Kunt u zo'n interview volgen?	68	32
Kunt u eenvoudige berichten van de gemeente lezen, bijvoorbeeld een folder over het ophalen van huishoudelijk afval?	86	14
U bent jarig en geeft een feest. Kunt u in het Nederlands een uitnodiging schrijven aan vrienden en bekenden?	84	16
U heeft een mobiele telefoon met een jaarabonnement. Kunt u zelf uw abonnement opzeggen, schriftelijk, in het Nederlands?	61	39

Tabel 4 Voorbeelden van vragen naar informele contacten (Enschede, 2006).

	veel (in %)	weinig (in %)	geen/nooit (in %)
Heeft u contact met Nederlanders bij u in de buurt?	51	45	4
Gaat u in uw vrije tijd met (autochtone) Nederlanders om?	37	42	21
Komt u bij (autochtone) Nederlanders op bezoek?	37	43	19
Komen er Nederlandse vrienden/buren bij u op bezoek?	39	51	11

Tabel 5 Voorbeelden van vragen naar de identificatie met enerzijds Nederland en anderzijds het land van herkomst (Enschede, 2006).

Bent u het eens met de volgende uitspraken?	helemaal mee eens (in %)	mee eens (in %)	niet eens / niet mee eens (in %)	niet mee eens (in %)	helemaal niet mee eens (in %)
a Ik voel me Nederlander	12	38	31	12	6
b Ik voel me nog heel sterk verbonden met mijn land van herkomst	23	31	22	17	6
c Ik voel me thuis in Nederland	41	40	13	2	2
d Als buitenlander word ik in Nederland gediscrimineerd	5	15	24	33	24

De momentopnamen, zoals die hiervoor zijn gepresenteerd, kunnen in wezen worden beschouwd als een bijproduct van waar het in dit onderzoek eigenlijk om ging: het in kaart brengen van de integratie van migranten aan de hand van de gemaakte selectie van relevant geachte indicatoren.

Bij dit in kaart brengen van de integratie aan de hand van berekende indicatoren dient echter te worden beseft dat veel van de berekende indicatoren geen absolute betekenis hebben. Indicatorscores als 68% voor taal, 63% voor kennis van de samenleving en 52% voor informele sociale contacten, zijn immers in hoge mate een artefact van de in het meetinstrument opgenomen items en van de berekeningswijze. Dit betekent dat deze scores *niet* geschikt zijn om een oordeel te vellen over de mate van integratie van een bepaalde (deel)populatie op een bepaald moment, maar dat de waarde van de scores vooral ligt in het vergelijkend gebruik ervan.

Figuur 1 en tabel 6 vormen twee voorbeelden van een dergelijk vergelijkend gebruik van indicatoren. Figuur 1 geeft een vergelijking weer tussen de loodsgroep en de controlegroep in Münster voor de laatste twee metingen, in 2005 en 2006, waarbij de dimensies zijn weggelaten die in de beide jaren op een verschillende wijze werden gemeten. De figuur biedt diverse interessante inzichten, waarbij overigens steeds dient te worden bedacht dat de controlegroep gemiddeld ongeveer een half jaar later in Münster is gearriveerd:

- De figuur laat zien dat zowel in de loodsgroep als in de controlegroep op de diverse dimensies een positieve ontwikkeling is waar te nemen (de scores in 2006 zijn in de meeste gevallen hoger dan die in 2005). Opvallend is vooral

- de aanzienlijke toename in (arbeids)participatie en onafhankelijkheid van een uitkering in de loodsgroep.
- Daarnaast is een interessante waarneming dat de taalontwikkeling in de loodsgroep tussen 2005 en 2006 juist negatief lijkt en dat deze groep daarmee zijn taalvoorsprong op de controlegroep lijkt te hebben verloren. Het is echter aannemelijk dat deze teruggang te maken heeft met de in dit onderzoek gehanteerde wijze van meten van taalvaardigheid, namelijk als beleefde taalvaardigheid.<sup>6</sup>
  - Ook de ontwikkeling in de aanvaarding van westerse, liberale normen in Münster trekt de aandacht. Niet alleen scoort de controlegroep hier hoger, we zien ook dat de score onder deelnemers aan het loodsenprogramma lijkt af te nemen.

In tabel 6 zien we twee voorbeelden van vergelijkingen die werden uitgevoerd rond het inburgeringprogramma in Enschede.<sup>7</sup> Uit deze voorbeelden komt naar voren dat er door de bank genomen geringe verschillen zijn in de mate van integratie van mannen en vrouwen, maar dat er wel duidelijke verschillen zijn tussen enerzijds de groep vluchtelingen en anderzijds de groep gezinsvormers en gezinsherenigers.

Voor de verklaring van het aanzienlijke verschil tussen beide groepen in de mate van informele sociale contacten werden aanknopingspunten gevonden in de aanvullende kwalitatieve casestudies en in gesprekken met de docenten van het ROC van Twente die de inburgeringscursussen in Enschede verzorgden. Duidelijk werd dat in de groep vluchtelingen meer problemen bestaan rond eenzaamheid en ook rond een gebrek aan praktische steun. Gezinsvormers en gezinsherenigers hebben, zoals de naam al zegt, een gezin om op terug te vallen en krijgen ook vaak hulp vanuit de familie van de partner.

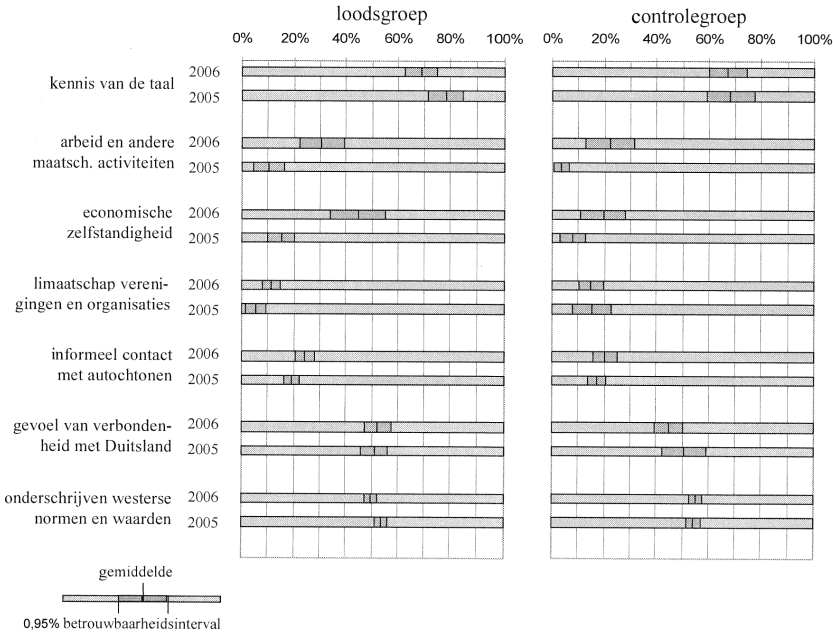
Ook de verschillen tussen de twee groepen op de economische indicatoren kunnen voor een deel vanuit deze band met het gezin worden verklaard. Gezinsmigranten zijn – onder meer vanwege wettelijke eisen – veelal niet afhankelijk van een uitkering, omdat zij een verdienende partner hebben. Daarnaast is er nog het probleem dat vluchtelingen in hun asielpprocedure vaak lange tijd niet kunnen werken, waardoor zij, wanneer zij eenmaal zijn erkend, moeilijker werk kunnen vinden.

De gevonden grote verschillen in de cijfers, tezamen met deze inzichten, lijken de vraag te rechtvaardigen of de inburgeringprogramma's voor beide groepen wel even intensief moeten zijn.

Wat betreft het vergelijkend gebruik van indicatoren wordt ten slotte opgemerkt, dat het in het kader van dit onderzoek voor de hand lijkt te liggen om de integratiescores in Enschede en Münster onderling te vergelijken. Deze vergelijking wordt hier echter bewust niet gemaakt. De waarde van een dergelijke vergelijking is namelijk zeer beperkt, niet alleen omdat de beide populaties van migranten sterk verschillen, maar ook vanwege het verschil in context waarin integratie plaatsvindt. Een verschil in arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld, kan het resultaat zijn van een verschil in effectiviteit van het gemeentelijk beleid, maar het kan ook het resultaat zijn van verschillen tussen de migran-

tengroepen (bijvoorbeeld in opleidingsniveau) of verschillen in werkgelegenheid op de lokale arbeidsmarkten.

*Figuur 1* Vergelijking van de integratie van de loodsgroep en de controlegroep in Münster.



## Resultaat 2 Beleid onder de loep

Met de resultaten zoals we die in de voorgaande paragraaf presenteerden kan een beeld worden geschetst van de voortgang van de integratie in beide steden. De resultaten kunnen daarbij tot meer of minder tevredenheid stemmen en ze kunnen ook aanleiding geven om nader te kijken naar de effectiviteit van het beleid voor bepaalde groepen. Formeel bezien vormen dergelijke resultaten echter nog een tamelijk gebrekkige evaluatie van het beleid zelf. De vraag bij zo'n evaluatie is immers in hoeverre de vastgestelde voortgang in de integratie ook inderdaad het gevolg is van dat gevoerde beleid en of dit beleid ook inderdaad werkt zoals beoogd wordt. Om dit vast te stellen is meer inzicht nodig in de directe effecten van het gemeentelijk beleid en vooral ook in de doorwerking ervan op de andere indicatoren.

### Directe effecten

Wanneer we kijken naar de directe effecten van het op interactie gerichte beleid in Münster, dan valt op dat dit beleid in directe zin redelijk geslaagd is. Hoewel er wat betreft het hebben van informele contracten en de deelname aan clubs en verenigingen weinig verschillen bestaan tussen de loodsgroep en de controlegroep, blijkt het spreidingsbeleid wel een duidelijk resultaat te hebben.

Tabel 6 Verschillen in integratie van diverse categorieën migranten in Enschede (2006).

	kennis van de taal	kennis van de samenleving	deelname aan de arbeidsmarkt	overige maatschappelijke activiteiten	onafhankelijk van een uitkering	niet-gesegregeerd wonen	lidmaatschap verenigingen en organisaties	informele contacten	gevoel van verbondenheid	onderschrijven westerse normen	gemiddelde score
gemiddelde	68,3	63,3	17,7	6,5	64,0	75,8	34,1	52,3	59,9	47,0	50,4
standaarddeviatie	24,5	18,9	35,1	18,7	48,0	7,2	26,3	19,8	15,5	11,6	10,1
<i>geslacht</i>											
man	64,8	64,1	23,5	6,5	55,1	76,3	38,8	50,3	60,9	50,3	49,0
vrouw	72,3	63,3	13,4	6,3	70,0	75,3	28,8	54,1	58,2	54,1	51,3
<i>migratieachtergrond</i>											
vluchteling	38,7	62,8	<b>0,0</b>	5,6	<b>36,8</b>	76,7	32,9	<b>47,1</b>	<b>65,3</b>	45,0	<b>44,9</b>
gezinsvorming/-hereniging	44,5	66,6	<b>44,8</b>	11,9	<b>91,3</b>	73,3	33,3	<b>59,5</b>	<b>54,5</b>	49,2	<b>57,7</b>

Vet: significant verschil,  $\alpha < 0,01$ . Niet vet: geen significant verschil.

Van de *Spätaussiedler* die het loodsprogramma hebben doorlopen blijkt 92% in een niet-gesegregerde wijk te wonen, terwijl dit in de controlegroep slechts in 38% van de gevallen zo is.

In Enschede zijn de directe effecten van culturatiebeleid in dit onderzoek niet echt objectief vast te stellen, omdat hier geen sprake is van een controlegroep. Een dergelijk direct positief effect lijkt echter niet onaannemelijk. Veel migranten hadden bij aankomst in Enschede geen enkele kennis van de taal en van de samenleving, maar de groep scoort in 2006 toch even hoog als de *Spätaussiedler* in Münster die bij aanvang duidelijk een voorsprong hadden. Het is niet goed voorstelbaar dat de nieuwkomers zonder het intensieve onderwijsprogramma een vergelijkbaar niveau op taal en kennis van de samenleving zouden hebben behaald.

### *Doorwerking*

Voor een eerste verkenning van de doorwerking van het integratiebeleid is gekeken naar de onderlinge correlaties van de diverse indicatoren in de meting van 2006 (tabel 7). De vraag die we stellen is of de tabel steun biedt aan de doorwerkingsassumpties achter het beleid in beide steden. Bezien vanuit de in Enschede gehanteerde beleidstheorie is het met name de vraag of en zo ja, in hoeverre de gevonden correlaties steun geven aan de culturatieassumptie: de gedachte dat taal en kennis van de samenleving een belangrijke sleutel vormen bij inburgering (en uiteindelijk integratie). Bezien vanuit het Münsterse beleid staat juist de interactieassumptie centraal. Dat wil zeggen: de veronderstelling dat het onderbrengen van migranten in een niet-gesegregerde buurt en het tot stand brengen van informele contacten en sociale interactie de verdere integratie bevordert.

Hoewel correlaties geen inzicht geven in de causaliteit van de diverse verbanden, stellen we de volgende zaken vast.

In de eerste plaats blijkt dat er over het algemeen geen sterke samenhang bestaat tussen de verschillende indicatoren van integratie. Slechts een beperkt aantal correlaties blijkt significant en vrijwel alle significante correlaties blijken relatief klein. Dit duidt erop dat in de onderzochte periode de wisselwerking tussen de dimensies beperkt is geweest, in de zin dat vooruitgang op de ene dimensie (nog) niet of nauwelijks tot vooruitgang op de andere dimensies heeft geleid. De enige correlatie die duidelijk groter is, is die tussen het hebben van betaald werk en het economisch onafhankelijk zijn in Münster. Deze relatie is echter eigenlijk tamelijk vanzelfsprekend: het vinden van betaald werk maakt mensen minder afhankelijk van een uitkering.<sup>8</sup> Al met al duidt het overzicht er dan ook op dat van de doorwerking van integratiebeleid gericht op slechts enkele aspecten van integratie op de wat kortere termijn niet al te veel mag worden verwacht.

In de tweede plaats: wanneer we deze algemene conclusie in het achterhoofd houden en vervolgens de twee beleidstheorieën afzonderlijk beschouwen, lijken de gevonden verbanden al met al meer steun te geven aan de Enschedese beleidstheorie dan aan de Münsterse. Bij de indicatoren taal en kennis van de

Tabel 7 Correlaties tussen de indicatoren in Enschede (zonder kader) en Münster (met kader).

	taalvaardig- heid	kennis van de samenleving	0,28	arbeidspartici- patie in betaald werk	0,37	andere vormen van arbeids- participatie	0,35	onafhankelijk- heid van een uitkering	-0,31	niet-gesegre- geerd wonen	participatie in verenigingen	0,44 0,24	onderhouden van informele contacten	verbondenheid met het ont- vangende land	0,32	acceptatie van westerse liberale normen
taalvaardigheid	-															
kennis van de samen- leving	0,28	-														0,22
arbeidsparticipatie in betaald werk	0,37		-				0,35	(+)								
andere vormen van arbeidsparticipatie				-			0,79									
onafhankelijkheid van uitkering					0,35				0,20					-0,27		-0,18
niet-gesegregeerd wonen	-0,31						0,20									-0,19
participatie in verenigingen																
onderhouden van informele contacten	0,44													0,36		0,33-0,24
verbondenheid met het ontvangende land	0,24												0,36			
acceptatie van westerse liberale normen		0,22														

Vet: significante correlatie (alfa < 0,01). Niet vet: significante correlatie (alfa < 0,05)

(+) Hoewel de correlatie tussen niet-gesegregeerd wonen en betaalde arbeid in Münster niet significant is, duidde toepassing van een t-toets hier wel op een klein significant positief verband.

samenleving is duidelijk wat vaker sprake van positieve correlaties met andere indicatoren dan bij de indicatoren die in het beleid van Münster centraal staan.

Opvallend is in de derde plaats dat juist voor de in Münster zo centraal gestelde indicator niet-gesegregeerd wonen in twee gevallen een negatief verband wordt gevonden, wat erop duidt dat niet-gesegregeerd wonen de voortgang op andere indicatoren juist kan belemmeren. Hoewel dit onderzoek te beperkt is om hierover stellige uitspraken te doen, sluit deze bevinding aan bij eerdere studies die betogen dat migranten in de beginjaren van integratie steun bij elkaar kunnen vinden (Choron-Baix, 1986; Portes, 1995; Schiffauer, 2004).

Een vierde observatie die ons inziens grotendeels losstaat van de gehanteerde beleidshypothesen, maar waarop we hier toch willen wijzen, betreft de betekenis van het accepteren van westerse, liberale normen. Terwijl er in Nederland momenteel veel discussie en onenigheid over juist dit onderwerp is, laat de tabel een bijzondere tegenstelling zien tussen Enschede en Münster. Onder Enschedese migranten blijkt de acceptatie van liberale normen positief samen te hangen met enkele andere aspecten van integratie (kennis van de samenleving en het hebben van informeel contact). Onder de *Spätaussiedler* in Münster vinden we bij dezelfde indicator juist drie kleine maar niettemin significante negatieve correlaties. Hoe is dit te verklaren? Hoewel ook hier voorzichtigheid gepast is, leiden de aanvullende casestudies die in dit onderzoek zijn verricht tot een mogelijke verklaring. Waar in Nederland het vasthouden aan traditionele normen en waarden wellicht duidt op een oriëntatie op de eigen gemeenschap en op de eigen cultuur, zien we in Münster juist het omgekeerde. Van de *Spätaussiedler* die in Münster neerstrijken heeft 49% een protestantse of een katholieke achtergrond en het blijkt dat velen vanuit die achtergrond aansluiting en steun vinden bij de actieve kerkgemeenschappen in Münster.

## Discussie

De discussie die naar aanleiding van dit onderzoek gehouden kan worden spitst zich toe op twee onderwerpen. In de eerste plaats verdienen de gevonden resultaten nadere discussie, en dan vooral wat betreft de implicaties van de bevindingen voor de gehanteerde beleidsassumpties. In de tweede plaats is er reden om nader stil te staan bij de gehanteerde methode van de meting van de indicatoren op individueel (micro) niveau aan de hand van vragenlijsten.

Bespreking van de gevonden resultaten en nuancering

De hiervoor gepresenteerde onderzoeksresultaten en met name de correlatiematrix en de daarbij gemaakte observaties over de lage onderlinge correlaties en het gebrek aan duidelijke doorwerking, vormden aanleiding voor diverse indringende discussies met vertegenwoordigers van beide gemeenten: wat zeggen de cijfers werkelijk over hun programma's en wat zijn de implicaties voor het beleid?

Het past hier vanzelfsprekend om de gebruikelijke en noodzakelijke voorbehouden bij de resultaten te maken, namelijk dat het dit onderzoek een eerste poging was om dergelijke relaties in kaart te brengen, op basis van een nog

beperkte steekproef en een eerste voorzichtige statistische verkenning was. Dit neemt echter niet weg dat, ook rekening houdend met deze voorbehouden, de uitkomsten van dit onderzoek zijn zoals ze zijn.

Op grond van deze uitkomsten lijkt de aanbeveling gerechtvaardigd om de verwerving van taal en kennis van de samenleving te blijven stimuleren, maar daarnaast, in verband met de beperkte doorwerking van dit beleid, toch ook een breder beleid in te zetten. Dat wil zeggen een beleid dat meer is gericht op de directe beïnvloeding van alle relevant geachte dimensies. Een dergelijk beleid zou, denken wij, vooral ook beter aansluiten bij de problematiek van inburgeraars die er relatief alleen voor staan, zoals de alleenstaande vluchtelingen in Enschede.

Daarnaast zouden we, uitsluitend uitgaande van de kwantitatieve resultaten van dit onderzoek, serieuze kanttekeningen kunnen plaatsen bij het nut van spreidingsbeleid of tenminste een voorbehoud moeten formuleren. Het Münsterse beleid is op de indicator niet-gesegregeerd wonen weliswaar effectief, maar dat geldt niet voor de doorwerking ervan op de andere onderzochte dimensies. We moeten echter constateren dat voor het werkelijk ter discussie stellen van dit Münsterse beleid het uitgevoerde onderzoek enkele duidelijke beperkingen kent.

De eerste beperking van het onderzoek die het onverstandig maakt hier harde conclusies te trekken, betreft de relatief korte periode waarop dit onderzoek betrekking heeft, namelijk tweeënhalf jaar. Het is goed denkbaar dat deze korte onderzoeksperiode voor de beoordeling van het loodsproject en de buurtaanpak in Münster nadelig is geweest. Zoals gezegd duiden de resultaten van het onderzoek erop dat het streven naar niet-gesegregeerd wonen (in Münster), minder effecten resorteert dan het verbeteren van de taalvaardigheid (in Enschede). Maar het is goed mogelijk dat de indirecte effecten van het wonen in een niet-gesegregeerde buurt meer tijd nodig hebben om zichtbaar te worden dan de indirecte effecten van bijvoorbeeld taalonderwijs. Ter verdediging van het Münsterse beleid kan dus worden aangevoerd dat het nog te vroeg is om over de indirecte effecten van dat beleid te oordelen.

De tweede beperking van het onderzoek die in dit geval van belang is, is de eenzijdige focus op de integratie van de individuele migrant. Doorgaans is bespoediging van de integratie van de individuele migrant niet het enige doel dat met spreidingsbeleid wordt nagestreefd en het is ook niet altijd het meest belangrijke. In Münster, maar ook elders, wordt de huisvesting van migranten in betere wijken onder meer gezien als een antwoord op een individu overstijgende problematiek. Spreidingsbeleid richt zich op de dynamiek in de wijk als geheel en niet uitsluitend op de individuele personen die onder invloed van een dergelijk beleid elders huisvesting vinden. De gebruikte indicatorbenadering richt zich echter alleen op de gevolgen voor de individuele migrant en sluit daarmee slecht aan bij de bredere doelstelling van spreidingsbeleid. Bovendien kan worden opgemerkt dat de concentratie op de migrant zelf in combinatie met de beperkte onderzoekstermijn geen zicht geeft op effecten die zich over generaties kunnen uitstrekken, en ook dat kan juist een oogmerk voor spreidingsbeleid zijn. Zo wordt in diverse Nederlandse steden ook nagedacht over de effecten voor kinderen die opgroeien in achterstandswijken en de betekenis

van zwarte scholen. Spreiding van immigranten over een stad kan tevens een middel zijn dat gericht is op de kansen van hun toekomstige kinderen. Hoewel het mogelijk lijkt de methode uit te breiden om ook hierop zicht te krijgen, zijn in dit onderzoek dergelijke intergenerationele effecten geheel buiten beschouwing gelaten.

Dat vooral deze laatste kanttekeningen bij de relatief negatieve analyseresultaten over Münster buitengewoon relevant zijn, wordt in dit geval op een wel heel bijzondere wijze geïllustreerd. Nadat de metingen in Enschede en Münster waren verricht en de analyseresultaten beschikbaar waren gekomen, ontstond in Enschede juist meer belangstelling voor het loodsproject, dat ook goed lijkt aan te sluiten op de impuls die van de wijkgerichte aanpak van het kabinet Balkenende-IV uitgaat. Dit resulteerde recent in de ontwikkeling van een eigen loodsprogramma in Enschede.

### *Reflectie op de gebruikte methode en het gebruik van vragenlijsten*

In de context van het Interregproject in Enschede en Münster hebben we aansluiting gezocht bij de indicatorenbenadering, waarin integratie wordt beschouwd als een multidimensioneel proces dat kan worden gevolgd aan de hand van meetbare indicatoren. We waren niet de eersten die deze keuze maakten. Biezeveld en Entzinger (2003), bijvoorbeeld, bespreken in hun advies aan de Europese Commissie eveneens het gebruik van indicatoren in vergelijkend onderzoek en in Nederland gingen onder meer de Algemene Rekenkamer (2000) en ook Regioplan (2002) ons voor in hun evaluatie van de WIN, waarbij voor verschillende cohorten van nieuwkomers de bereikte inburgeringsresultaten werden geanalyseerd.

In ons onderzoek hebben we echter twee bijzondere keuzen gemaakt, namelijk a) voor de vaststelling van alle geselecteerde indicatoren op microniveau en b) voor de verzameling van de benodigde gegevens aan de hand van een enquête. Het lijkt ons zinvol om hier kort stil te staan bij de voordelen van deze twee keuzen en bij enkele ervaren problemen.

Wat de bepaling van de indicatoren op microniveau betreft, dient het duidelijk te zijn dat dit niet de enige mogelijkheid in indicatoronderzoek is. Biezeveld en Entzinger (2003), bijvoorbeeld, lijken in het kader van hun bespreking van de mogelijkheid van *benchmarking* vooral te denken aan de verzameling van gegevens op geaggregeerd niveau. Dat wil zeggen: het vergaren van de relevante gegevens per indicator, per land. Hoewel dit een logische keuze lijkt, gaan ze daarmee voorbij aan de relevantie van onderzoek naar de samenhang tussen de diverse indicatoren op individueel niveau. Zoals hiervoor is getoond, kan juist ook onderzoek op dat niveau een bijdrage leveren aan een beter begrip van integratieprocessen en van de invloed van inburgeringsbeleid daarop.

Bij de gekozen opzet en de geselecteerde indicatoren bleek het in dit project verder noodzakelijk om gebruik te maken van het enquête-instrument. Hoewel het gebruik van bestaande data vaak wordt gepropageerd, maakte dit project

duidelijk dat het gebruik van enquêtes in dit type onderzoek belangrijke voordelen biedt.

Het gebruik van het enquête-instrument kent enkele voordelen. Gegevensverzamelingen voor dit type onderzoek schieten in diverse opzichten schromelijk tekort. Over diverse aspecten die van wezenlijk belang zijn voor integratie, zoals de deelname aan verenigingen en het onderhouden van informele contacten met vrienden en burens, bestaan absoluut geen betrouwbare gegevensverzamelingen, en dat is met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer natuurlijk een goede zaak. Bij enkele andere dimensies zoals taal en kennis van de samenleving is het probleem dat geregistreerde gegevens snel verouderen, terwijl dergelijke gegevens zelden worden vernieuwd. Dit kan een vertekend beeld geven. Een score op een taaltoets van een half jaar oud geeft immers al snel een vertekend beeld van de actuele taalvaardigheid. Hoewel het denkbaar is het gebruik van administratieve gegevens en enquêtes te combineren, was het in dit onderzoek de ervaring dat een dergelijke combinatie nauwelijks loont. Wanneer iemand toch voor een enquête benaderd moet worden, is het in veel opzichten praktischer in één keer alle gegevens in die enquête te verzamelen.

Het tweede voordeel betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de migrant. Koppeling van gegevens in dit type onderzoek met veel op de persoon gerichte indicatoren is welbeschouwd een vrij ingrijpende gebeurtenis. Zelfs wanneer de wetgeving ruimte laat voor een dergelijke koppeling, is het vraag of het wel wenselijk is zoveel gegevens over individuen bijeen te brengen zonder dat de persoon daarvoor zelf expliciet toestemming geeft en met de wetenschap dat bij koppeling altijd identificerende sleutels moeten worden opgeslagen om de koppeling te realiseren. Het gebruik van een enquête lijkt hier een meer aanvaardbare oplossing. Bij een enquête kan de persoon zelf beslissen of hij of zij deelneemt en ook anonimiseren is beter mogelijk. Wanneer gegevens in één keer bij de betreffende persoon worden uitgevraagd, is het zelfs helemaal niet nodig identificerende sleutelkenmerken op te slaan.

De tevredenheid over de gekozen aanpak en de verkregen resultaten was groot bij de onderzoekers en ook bij de opdrachtgevers. Toch werden tijdens het onderzoek ook beperkingen van de methode gesignaleerd die de onderzoekers voor die tijd nog niet zo scherp op hun netvlies hadden.

In Enschede bleek het in de tijd volgen van de deelnemers een serieus probleem. Hoewel de derde meting slechts een jaar na de tweede meting plaatsvond, bleek het op dat moment al aanzienlijk moeilijker de deelnemers te bereiken. Er werd slechts in zeer beperkte mate gereageerd op het per post gestuurde verzoek om deel te nemen aan de enquête, telefoonnummers die het jaar daarvoor nog waren verzameld bleken inmiddels niet meer bereikbaar en ook de animo om aan het onderzoek mee te doen was aanmerkelijk minder dan het jaar daarvoor. Deze ervaring na slechts een jaar nam bij de onderzoekers vrijwel alle hoop weg op de mogelijkheid om de betreffende doelgroep op een later moment (bijvoorbeeld na vijf of tien jaar) nog eens te benaderen voor een vierde meting.

Daarnaast, maar dat geldt evenzeer op vele andere terreinen in de sociale

wetenschap, werd ook in dit onderzoek het gebrek aan goede controlegroepen ervaren. Terwijl in Nederland de inburgeringsplicht de vorming van een controlegroep verhinderde, bleek ook de context in Münster niet ideaal voor een gedegen vergelijkend onderzoek naar de werking van het beleid. Doordat de controlegroep bestond uit mensen die later waren gearriveerd, werd ook daar de vergelijkbaarheid van de loodsgroep en de controlegroep beperkt.

## **Conclusie**

In een vergelijkend onderzoek naar de effecten van inburgerings- en integratieprogramma's in de steden Münster en Enschede is gebruikgemaakt van indicatoren waarmee de integratie van verschillende groepen van migranten in kwantitatieve zin is gevolgd en in kaart is gebracht. Aansluitend daaraan maakte een aanvullend kwalitatief onderzoek het mogelijk de kwantitatieve resultaten te interpreteren.

Aanvankelijk was het de bedoeling in dit onderzoek gebruik te maken van bestaande gegevens, maar dit bleek uiteindelijk geen goed idee en er werd gekozen voor het gebruik van een enquête aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Met de zo verzamelde gegevens was het mogelijk zinvolle vergelijkingen in de tijd te maken en tussen verschillende categorieën van migranten. In de eerste plaats boden deze vergelijkingen inzicht in de bereikte integratieresultaten, zoals het succes van Münster bij het leiden van migranten naar niet-gesegregeerde wijken. In de tweede plaats leverden de vergelijkingen ook aanwijzingen op voor mogelijke verbetering van het beleid, bijvoorbeeld voor de benadering van alleenstaande vluchtelingen in Enschede.

Met de indicatorenmethode, zoals die in dit onderzoek is gebruikt, konden ook doorwerkingsassumpties achter het gevoerde beleid worden bestudeerd. De belangrijkste resultaten die daarbij werden verkregen waren dat a) de doorwerking van integratiebeleid op niet direct door dat beleid aangesproken dimensies in de eerste jaren van integratie over het algemeen gering is, dat b) het cultuuratiebeleid wel enige positieve invloed op de integratie op andere dimensies heeft en dat c) van het interactiebeleid vooralsnog geen positieve doorwerking op andere dimensies kan worden aangetoond.

Een nadere beschouwing van deze laatste bevinding maakte ook duidelijk dat de indicatormethode zoals die hier is toegepast, in een beperkte tijdsperiode en met een sterk individualistische focus, onvoldoende recht doet aan het interactiebeleid, dat om andere redenen juist positief kan worden beoordeeld. Het was interessant dat de gemeente Enschede, na kennis te hebben genomen van het Münsterse beleid en de gemeten effecten, toch besloot dit beleid te adopteren.

Afsluitend dient te worden opgemerkt dat in dit onderzoek weliswaar gebruik werd gemaakt van een gegevensverzameling en een berekening van indicatoren op microniveau, maar dat het er in dit geval zeker niet om ging de mate van integratie van individuele migranten vast te stellen en te beoordelen. Het onderzoek heeft in die zin een heel ander karakter dan de kritisch beoordeelde SEO-Studie (2004) rond de vaststelling van individuele inburger-

ingsvignetten. In discussies met de beleidsmakers in Enschede en Münster werd door alle partijen nadrukkelijk afstand genomen van de gedachte dat op individueel niveau een normatief gewenst eindniveau zou kunnen worden vastgelegd. Hoewel in het gevoerde beleid wel wordt gestreefd naar hogere scores op arbeidsdeelname, taalverwerving, sociale interactie en identificatie, vormt een grotere afstand van een politiek integratieideaal geen argument om een individuele migrant beleidsmatig te veroordelen.

### *Een woord van dank*

De auteurs bedanken alle organisaties en personen die hebben meegewerkt aan de totstandbrenging van dit onderzoek. Deze dank geldt in het bijzonder de directbetrokkenen van de gemeenten Münster en Enschede, te weten de wethouders Jochen Köhnke, Joop Hassink en Ed Wallinga, en hun medewerkers Stephan Nover, Henk Grooten en Ger Gankema en daarnaast de directbetrokkenen van het ROC van Twente, te weten Jan van Schilt, Willem Algra en Joke Sauer. Ten slotte danken wij de referenten en de redactie van *Migrantenstudies* voor hun waardevolle commentaar op de eerdere versie van dit artikel.

### **Noot**

\* Jörgen Svensson is als Universitair Docent verbonden aan de vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid van de Universiteit Twente. Ines Michalowski is onderzoeker in de onderzoekseenheid 'Migratie, Integratie en Transnationalisatie' van het WZB in Berlijn. Marina Seveker is recentelijk summa cum-laude gepromoveerd aan de Wilhelms Universiteit in Münster.

1. Onder inburgering wordt hier verstaan de eerste door beleid ondersteunde stappen naar integratie, zoals die gezet worden in een initieel inburgeringstraject. De term integratie wordt gebruikt als aanduiding voor het meeromvattende en langduriger maatschappelijke proces dat migranten doormaken. In Duitsland bestaat dit onderscheid in terminologie overigens niet.
2. Dit onderzoeksproject werd uitgevoerd door Eric Snel en Jörgen Svensson in Nederland en Dietrich Thränhardt, Ines Michalowski en Marina Seveker in Duitsland.
3. Hoewel in Duitsland de term Akkulturation gebruikelijk is, kiest Esser welbewust voor de term Kulturation. Deze keuze wordt hier gevolgd in de vertaling, door te spreken van culturatie en niet van acculturatie.
4. Ook een vergelijking met niet-inburgeringsplichtige migranten was welbeschouwd geen optie. De populatie van inburgeringsplichtige migranten (derdelanders, gezinsmigranten) verschilt in te veel aspecten van de populatie van niet-inburgeringsplichtige migranten (EU-burgers, arbeidsmigranten) en vormt dan ook geen zinvolle controlegroep.
5. Deze rapportages zijn te vinden op de projectwebsite: [www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html](http://www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html)
6. Voor een teruggang in de beleefde taalvaardigheid zijn verschillende verklaringen mogelijk. Enerzijds is het mogelijk dat de taalvaardigheid daadwerkelijk afneemt, bijvoorbeeld omdat na afronding van een taal cursus het geleerde niet wordt onderhouden. Anderzijds kan het gaan om een veranderde perceptie. Mensen die een nieuwe taal leren kunnen aanvankelijk veel vooruitgang boeken en daar enthousiast over zijn. Naarmate de tijd vordert en men de taal meer gaat gebruiken, wordt men zich echter ook steeds bewuster van de lacunes in de eigen taalvaardigheid, waardoor het oordeel daarover minder positief kan worden. Entzinger en Dourleijn (2008) die een soortgelijke teruggang in beleefde taalvaardigheid waarnamen,

- opperen daarnaast de mogelijkheid dat dit een gevolg kan zijn van toenemende maatschappelijke eisen.
7. In de tabellen 6 en 7 zijn twee aanvankelijk benoemde indicatoren – opleidingsniveau en etnische achtergrond van de partner – bewust buiten beschouwing gelaten, omdat de score op deze indicatoren op het moment van meting in 2006 niet zozeer het resultaat is van een integratieproces, maar veeleer de achtergrondkenmerken van de migrant bij aankomst weerspiegelen. In de populaties die zijn onderzocht hebben zich op beide indicatoren sinds de aankomst in Nederland respectievelijk Duitsland geen grote veranderingen voorgedaan.
  8. Dat deze relatie in Enschede minder sterk is komt omdat daar vaker dan in Münster sprake is van migranten met een niet-geïmmigreerde verdienende partner.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2000). *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*. Tweede Kamer, 1999-2000, 27275, Nr. 1-2.
- Atkinson, A., Cantillon, B. & Marlier, E. et al. (2002). *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Biezeveld, R. & Entzinger, H. (2003). *Benchmarking in immigrant integration*. Report for the European Commission, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/doc/study\\_indicators\\_integration.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/study_indicators_integration.pdf)
- Böcker, A. & Groenendijk, K. (2004). Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen? In: Wielenga & Taute (Red.), *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft* (p. 303-361). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Böcker, A. & Thränhardt, D. (2003). Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich. *Politik und Zeitgeschichte* 26, 3-11.
- Bommes, M. (2001). Organisation, Inklusion und Verteilung. Soziale Ungleichheit in der funktional differenzierten Gesellschaft. In Veronika Tacke (Red.), *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung* (p. 236-258). Wiesbaden: VS Verlag.
- Choron-Baix, C. (1986). Bouddhisme et migration. La reconstitution d'une paroisse bouddhiste lao en banlieue parisienne. Ongepubliceerd promotieonderzoek, Paris : Ministère de la culture-Conseil du patrimoine ethnologique.
- Dagevos, J. (2001). Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland. Den Haag: WRR – Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Dustmann, C. & Soest, A. van (2004). An analysis of speaking fluency of immigrants using ordered response models with classification errors. *Journal of Business & Economic Statistics* 22, 312-321.
- Entzinger, H. & Zwan, A. van der (1994). *Beleidsopvolging minderhedendebat: advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken*. Den Haag.
- Entzinger, H. & Dourleijn, E. (2008). *De lat steeds hoger: de leefsituatie van jongeren in een multi-etnische stad*. Assen: Koninklijke van Gorcum bv.
- Esser, H. (1988). Etnische Differenzierung und moderne Gesellschaft. *Zeitschrift für Soziologie* 17, 235-248.
- Esser, H. (2004). Welche Alternativen zur 'Assimilation' gibt es eigentlich? In: K. Bade & M. Bommes (Red.), Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche. *IMIS-Beiträge* 23, 41-59.
- Esser, H. (2006). *Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Europese Commissie (2004). *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. Brussel.
- Häußermann, H. & Siebel, W. (2001). *Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration*. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission 'Zuwanderung'. Berlin.

- Koopmans, R. (2001). Zachte heemeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. *Migrantenstudies* 18(2), 33-44.
- Portes, A. (1995). *The economic sociology of immigration. Essays on networks, ethnicity and entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.
- Raad van Europa (1997). *Measurement and indicators of integration*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Regioplan (M. Brink/B. Does/A. Odé/E. Tromp) (2002). *Verscheidenheid in Integratie: Evaluatie van de effectiviteit van de WIN – Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Schiffauer, W. (2004). Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs – ein Lehrstück zum verwickelten Zusammenhang von Migration, Religion und sozialer Integration. In: Bade, Bommes, Münz (Red.). *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven* (p. 67-96). Frankfurt a.M./ New York: Campus Verlag
- Schönwälder, K., Söhn, J. & Michalowski, I. (unter Mitwirkung von K. Löbel) (2005). *Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland*. AKI-Forschungsbilanz 3 (Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration). Berlin: Wissenschaftszentrum.
- SEO, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (Graaf, D. de, Kok, L. & Berkhout, P.) (2004). *Is het mogelijk integratie te meten?* Amsterdam: SEO-rapport nr. 749.
- Spijkerboer, T. (2007). *Zeker weten. Inburgering en de fundamente van het Nederlandse politieke bestel*. Den Haag: Sdu uitgevers.