



Monitoring van Migratie en Integratie

FACT SHEET 10 | December 2012

Onderzoeker

Johan Wets (HIVA-KULeuven)

MONITORING VAN MIGRATIE EN INTEGRATIE

In deze fact sheet worden de krijtlijnen, beperkingen en mogelijkheden van een monitoringinstrument beschreven. In latere bijdragen zal deze conceptuele fact sheet aangevuld worden met meer feitelijke gegevens. In 10 punten worden de contouren van een monitoringinstrument geschetst en wordt het verband en de verhouding met evaluatie-inspanningen beschreven.

1. Wat is monitoring ?

"Monitoring – periodically tracking developments over an extended period in a standardized way – enables (these) questions to be answered and patterns to be discovered. Policymakers then have the option of tailoring their actions accordingly." (Bijl & Verweij, 2012)

Taalkundig betekent 'to monitor' controleren, meekijken of meeluisteren met, doorlichten. Een tweede aanverwante betekenis is als mentor of monitor optreden. Algemeen gesteld maakt monitoring integraal deel uit van een management plan. Een beleid heeft nood aan boord- en stuurgetallen, aan systematische informatie die toelaat te controleren en op te volgen met het oog op mogelijke herzieningen en bijpassingen van de strategieën of het beleid, indien de omstandigheden dit vereisen.

Omdat zowel migratie- als integratiegerelateerde beleidsuitdagingen multi-dimensioneel zijn en vertakkingen hebben naar verschillende andere beleidsdomeinen en naar evoluties en gebeurtenissen over de grenzen heen, impliceert dit dat bij monitoring van migratie en integratie een breed aantal gegevens opgevolgd worden. De omvang en de wijze van de monitoring hangt af van de doelstellingen die men met het monitoren voor ogen heeft.

Monitoring kan vergeleken worden met een barometer of een thermometer. Een thermometer geeft de temperatuur aan, niets meer. De wetenschap dat een gezonde menselijke lichaamstemperatuur minder dan 37 graden bedraagt, is de interpretatiebasis die bepaalt of een persoon koorts heeft of niet. Het

interpretatiekader is bepalend om op een zinnige wijze met de monitoring gegevens om te gaan.

Monitoring is geen evaluatie, maar met de gegevens die in het kader van monitoringactiviteiten verzameld worden, kunnen evaluaties doorgevoerd worden. In het kader van migratie, inburgering en integratie kunnen bijvoorbeeld ook acties opgevolgd worden, aantallen begunstigden, aantallen betrokken actoren, financiële input, enzovoort. Met samengestelde indicatoren kan voor evaluatieopdrachten zinvolle informatie samengebracht worden.

2. Wat monitoren ?

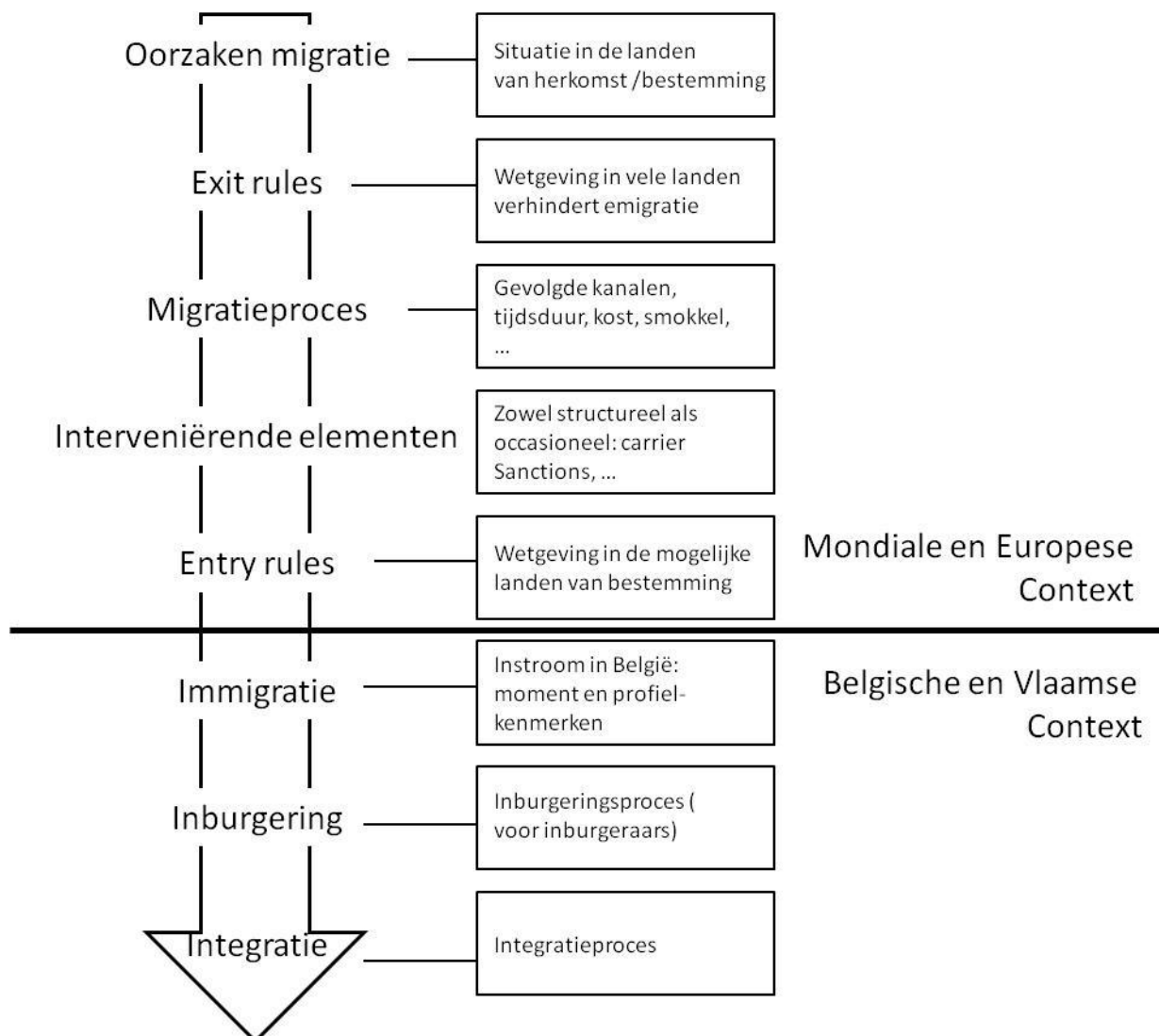
In het kader van het inburgerings- en integratiebeleid kunnen verschillende zaken gemonitord worden. Inburgering en integratie (1) gebeuren niet in het ijle en (2) zijn het gevolg van maatschappelijke transitie op mondiaal niveau. Er kunnen verschillende zaken gemonitord worden:

- **Migratiestromen:** Vreemdelingen komen het land binnen. In een Belgische of een Vlaamse context kan gekeken worden wie, via welke statuten het land binnenkomt en welk type verblijfsvergunning ze hebben. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van administratieve databanken. Hetzelfde kan opgevolgd worden voor de omliggende landen en andere (Europese) landen. Een opvolging van de evoluties in andere landen laat toe te zien in welke mate de patronen en de numerieke instroom in België en Vlaanderen verschillen van andere landen.
- **De migratiestock:** Vreemdelingen worden geregistreerd in het vreemdelingenregister, of in het geval van asielzoekers in het wachtregister. Op basis van administratieve gegevens kunnen de 'carrières' in de sociale zekerheidssystemen (als proxy voor de maatschappij in zijn geheel) van deze vreemdelingen gemonsterd worden. De stockvariabelen van deze groep veranderen onder invloed van evenementen zoals een naturalisatie. Ook deze veranderingen kunnen opgevolgd worden aan de hand van administratieve data.
- **Migratieprocessen:** De wijze waarop de migratie vorm krijgt kan gemonitord worden. De redenen waarom mensen wegtrekken zijn veelzijdig. Ook in de wijzen waarop migranten de landen van bestemming bereiken, de tijd die het neemt, de mogelijkheden die benut worden, de betrokken

actoren, enzovoort, is een grote variatie merkbaar. Een aantal van de indicatoren die dit beeld kunnen schetsen, zijn te vinden in (internationale) ambtelijke databanken, zoals de gegevens op landenniveau. De grote meerderheid (gegevens over de individuele processen) echter niet. Voor een aantal categorieën, zoals asielzoekers kunnen deze data via bevragingen bij de intake wel verzameld worden. Dit is theoretisch ook mogelijk voor de nieuwkomers die een inburgeringstraject volgen, al is het in de praktijk niet zo eenvoudig realiseerbaar.

- **Beleid:** Ook het beleid zelf kan gemonitord worden (migratiebeleid, integratiebeleid, inburgeringsbeleid, buitenlands beleid, ...). Zowel de beleidsacties als de beleidsdoelstellingen kunnen in kaart gebracht worden. Zij veranderen de achtergrond waartegen gemonitord wordt. Het verhogen van het minimuminkomen voor potentiële huwelijkskandidaten in het kader van huwelijksmigratie heeft bijvoorbeeld een impact op de migratiestromen. Dit bleek bijvoorbeeld uit dergelijke wetswijziging in Nederland , waarna de zogenaamde 'Belgiërouté' ontstond.
- **Wetgeving:** Om de groeiende uitdagingen aan te pakken is de wet permanent aan veranderingen onderhevig. Zo kunnen asielzoekers op een bepaald ogenblik werken, dan weer niet en dan weer wel, onder bepaalde condities. Polen kunnen op een bepaald ogenblik werken mits aangifte in bijvoorbeeld het LIMOSA systeem (tot 2009), maar krijgen daarna vrije toegang tot de EU arbeidsmarkt. Veranderende wetten zorgen voor veranderende contexten en in sommige gevallen in rupturen in statistische reeksen. Wetten kunnen de migratiestromen zelf beïnvloeden, zowel in het binnenland als in het buitenland. Dit kan ruim geïnterpreteerd worden: de wetgeving in verschillende domeinen kan een impact hebben op of beïnvloed worden door migratie. Veranderende wetten, zowel in het binnenland als in het buitenland, wijzigen de zogenaamde 'opportuniteitsstructuren' en daarmee de stromen zelf.
- **Context:** Ook de bredere politieke, maatschappelijke en economische context is belangrijk en geeft vorm aan de opportuniteitsstructuren van migranten. Veranderende economische opportuniteiten, sociale spanningen, ... kunnen gelinkt worden aan in- en uitstroombewegingen.

Bovenstaande 'domeinen' dekken verschillende fasen van het volledige proces dat begint met de overweging om te vertrekken in het land van herkomst, tot een al dan niet geslaagde integratie in de landen van bestemming. Dit wordt schematisch weergegeven in onderstaande figuur. De figuur is evident een reductie van de werkelijkheid en maakt abstractie van belangrijke fenomenen zoals remigratie, circulaire migratie, transitmigratie, enzovoort.



Figuur 1: De samenhang van het monitoren van migratie-, integratie- en inburgeringsprocessen

3. Bronnen voor monitoring

Er kunnen verschillende zaken op verschillende (analyse)niveaus gemonitord worden. Er kan op een kwalitatieve en een kwantitatieve wijze gemonitord

worden. Wetten zijn toepasbaar op verschillende niveaus en data worden – al dan niet systematisch – bijgehouden op verschillende beleidsniveaus en/of op ad hoc-basis door overheden of onderzoeksinstellingen verzameld.

Kwantitatieve gegevens		Kwalitatieve gegevens	
Surveygegevens	Nationaal <i>Vb. 1994-1996 Migration History and Social Mobility (MHSM) follow-up survey</i>	Onderzoeken	Nationaal <i>Vb Onderzoek huwelijksmigratie CeMIS / HIVA</i>
	Internationaal <i>Vb. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)</i>		Internationaal <i>Vb Onderzoek geregulariseerden Compas (Oxford University)</i>
Databanken en statistieken	Lokaal <i>Vb. Lokale Statistieken, initiatieven Antwerpen, buurtmonitor Brussel</i>	Wetgeving	Internationaal <i>Vb. IOM Migration Law Database?</i>
	Regionaal <i>Vb. Kruispuntbank Integratie (KBI)</i>		Supranationaal <i>Vb. EUR-LEX database</i>
	Nationaal <i>Vb. Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)</i>		
	Europees <i>Vb. Eurostat</i>		
	Internationaal <i>Vb. United Nations Statistics Division (UNSD)</i>		
	Ad Hoc (op verschillende niveau's) <i>Vb. Censusgegevens</i>		
		Beleid	Internationaal <i>Vb Migratieregimes, resoluties ILO</i>
			Supranationaal <i>Vb Dienstenrichtlijn EU</i>
			Nationaal <i>Vb Gevoerde arbeidsmigratiebeleid</i>
			Regionaal <i>Vb Inburgeringsbeleid</i>
			Lokaal <i>Vb lokaal Romabeleid</i>

4. Waarom monitoren?

"Facts are needed in order to separate reality from perception. This demands an objectifiable measurement of migration and integration processes, and this is one of the biggest contributions that monitoring can make: supplying facts for policymakers ..." (Bijl & Verweij, 2012)

De nood aan een integratie- en inburgeringsbeleid is het resultaat van een steeds verdergaande immigratie. Immigratie is het gevolg van een dynamiek die – op enkele uitzonderingen na – grotendeels veroorzaakt wordt door gebeurtenissen die plaatsvinden buiten de immigratieregio's en waarop het beleid van een enkel land zoals België, noch van supranationale krachten zoals de Europese Unie weinig vat hebben. Om het Vlaamse inburgeringsbeleid, het integratiebeleid en het immigratiebeleid te voeren, is het noodzakelijk een beeld te hebben van de ruimere context waarin deze dynamiek speelt en van de migratie- en integratieprocessen. Hierin situeert zich de rol van een monitoringinstrument: het verschaffen van objectieve gegevens, van de boord en stuurgetallen die de beleidsuitvoering ondersteunen. Het monitoren van migratie en integratie, waarbij migratiegegevens systematisch verzameld en geanalyseerd worden, bewerkstelligt een evidence-based beleid.

5. Monitoring en evaluatie

Monitoring is geen evaluatie, maar het onderscheid tussen beide is niet altijd eenvoudig te maken. In de literatuur (zie o.a. Auer en Kruppe, 1996) wordt monitoring vaak beschreven als een aanvulling op evaluatie. Monitoring is zinnig omdat het een beeld geeft van evoluties en kan gebruikt worden om een eerste zicht te hebben op een fenomeen en op het mogelijk succesvol zijn of falen van een beleid, van programma's of maatregelen, maar geeft er geen verklaring voor. Evaluatiestudies kunnen een zicht geven op het bereikte effect van het migratie-, integratie- en inburgeringsbeleid. Maar de beleidsmakers hebben eveneens nood aan een meer praktische kennis van de effecten en de processen. Bovendien is een evaluatie vaak een *ex-post* oefening (in de zin dat er gefocust wordt op hetgeen er in een voorbije periode gepresteerd werd), die vaak uitgebreid en technisch is en te laat komt om politiek optimaal aangewend

te kunnen worden¹. De gebruikers van dergelijke evaluaties hebben dus ook nood aan een minder complex en gebruiksklaar instrument dat toelaat resultaten te vergelijken met doelstellingen en dat genoeg informatie kan verschaffen aan de administratie om bepaalde doelstellingen te veranderen en om middelen anders of bijkomend te alloceren. Dit komt ook de evaluatie zelf ten goede, omdat een systematische informatieverzameling de evaluatietaak nadien vergemakkelijkt.

Monitoring kan dus beschouwd worden als een eerste stap in een evaluatie, waarbij in de monitoringfase de verschijnselen geregistreerd worden. Een evaluatie gaat verder en bekijkt ook de onderliggende relaties en er wordt naar eventuele (causale) verklaringen gezocht. In een evaluatie kunnen dus een aantal analyses opgenomen worden die in een monitoringsysteem niet aan bod komen. *Deadweight effects*², substitutie-effecten enz. worden bij een evaluatie mee beschouwd, waardoor een volledig beeld kan geschetst worden, van zowel de effecten als de processen van de doorgevoerde acties.

Waar de impact van een monitoring systeem vooral te voelen is in de programma-uitvoering, is deze van een evaluatie vooral van belang bij de keuze of (her)formulering van de beleidsdoelstellingen en van de programmadoelstellingen. Evaluatie gaat ook verder omdat in een evaluatie ook indicatoren opgenomen worden die niet onmiddellijk en permanent opgevolgd kunnen worden.

6. Functies van een monitoringsysteem

Idealiter houden monitoring en evaluatie van het migratie-, integratie- en inburgeringsbeleid een continue informatievergaring, een continue opvolging van financiële en materiële indicatoren evenals een regelmatige evaluatie van specifieke aspecten van hele programma's of de impact van de programma's in.

Een monitoringsysteem kan een dubbele functie hebben. Enerzijds kan het **pro-actief** aangewend worden, als hulpmiddel bij de vertaling van de algemene doelstellingen naar concrete objectieven en streefcijfers, en bij de bepaling van

¹ Er zijn ook ander evaluatievormen waar dit minder geldt, zoals procesevaluatie.

² Dat wat er toch gekomen zou zijn, ook zonder acties.

de normen om de middelen te verdelen. Het opvolgen of de beoogde doelen gerealiseerd worden, is een **reactieve functie** van het monitoringsysteem.

7. Een monitoringsysteem in de praktijk

Samengevat moet een monitoringsysteem op een systematische wijze die informatie verschaffen die toelaat middelen te alloceren en doelen te becijferen, na te gaan of de beoogde doelstellingen bereikt worden en acties te ondernemen om bij te sturen. Daarnaast laat het monitoringsysteem in het geval van het migratie-, integratie- en inburgeringsbeleid ook toe om op een zicht te krijgen op de migratieveroorzakende context en op een systematische manier te rapporteren. Een monitoringsysteem volgt op, monstert. Een monitoringsysteem is geen evaluatiesysteem en evenmin een forecasting systeem of een vroegtijdig waarschuwingssysteem (early warning system)³.

8. Soorten variabelen

De soorten variabelen die onderscheiden kunnen worden gaan verder op het type (kwalitatief en kwantitatief) en op het analyseniveau (micro – meso – macro) en kunnen weergegeven worden naargelang de functie: proactief of reactief.

8.1. Proactieve functie

Wat betreft de proactieve functie kan een onderscheid gemaakt worden tussen **context indicatoren**, die de ruimere omgeving schetsen waarbinnen het beleid moet gevoerd worden (bijvoorbeeld wereldwijde migratiestromen, migratieregimes, conventies, situaties buurlanden, ...), **situatie indicatoren**, die de omgeving schetsen waarbinnen het beleid gestalte gegeven worden (bijvoorbeeld activiteitsgraad en werkloosheidsgraad, ook voor de niet-Belgische bevolking, betrokken actoren op het veld, ...) en **profielindicatoren** (gegevens die informatie verschaffen m.b.t. de groep nieuwkomers, vreemdelingen en Belgen van vreemde herkomst).

³ Een vroegtijdig waarschuwingssysteem impliceert dat processen volledig gekend zijn en dat er drempels bepaald zijn, die een 'knipperlicht' in werking zetten als ze overschreden worden.

8.2. Reactieve functie

De reactieve functie focust op de beleidsuitvoering en gaat o.a. over het opvolgen of de beoogde doelen gerealiseerd worden. Daartoe worden gegevens met betrekking tot de doelen en de middelen bijgehouden (**taakstellingen**) en gegevens met betrekking tot het verloop van de beleidsuitvoering. Deze laatste zijn de **basisindicatoren**. Deze omvatten de **uitvoeringsindicatoren** (welke middelen werden ingezet, hoeveel mensen werden bereikt, van welke subgroep, ...?), **prestatie-indicatoren** (hoeveel personen doorlopen welke fase, wat is het bereik, wat is de uitval?), **effectindicatoren** (hoeveel personen met een arbeidsmarktperspectief zijn uitgestoomd naar tewerkstelling?) en **procesindicatoren** (hoeveel contacturen per fase, ...).

De bijgehouden indicatoren kunnen ook gecombineerd worden. Om het beleid verder op te volgen kunnen nog indicatoren bijgehouden worden die nagaan wat er gerealiseerd is van het beoogde beleid en/of wel percentage van het beoogde doelpubliek bv. bereikt werd. Deze kunnen onder de noemer **effectiviteitindicatoren** vallen. Een combinatie van de bestede middelen en de realisaties, laat toe een zicht te krijgen op de kost. Deze indicatoren kunnen **efficiëntie-indicatoren** genoemd worden.

9. Interpreteren van monitoringgegevens (reactieve functie)

Het gevoerde beleid - zoals het inburgeringsbeleid met de cursussen NT2 en MO - kan administratief opgevolgd worden. Bij een opvolging op basis van administratieve registratie is het niet eenvoudig om de dynamische maatschappelijke context waarin het beleid vorm krijgen mee in de monitoring op te nemen en de resultaten van de genomen initiatieven onafhankelijk van deze ruimere context te interpreteren. Het monitoren geeft een beeld van de situatie, bijvoorbeeld hoeveel personen op welk niveau welke cursus volgen. Een effectmeting is niet mogelijk zolang er geen nulmeting gebeurd is. In dergelijke gevallen is het zo goed als onmogelijk om aan te tonen wat het verband is tussen maatregelen en gerealiseerde resultaten.

9.1. Nulmeting

Om daadwerkelijk en op een zo objectief mogelijke manier effecten te meten van bijvoorbeeld een beleid, zou de situatie na maatregelen moeten kunnen vergeleken worden met de situatie voor de doorgevoerde maatregelen. Dat kan enkel met een design waarbij data verzameld worden op minstens twee meetmomenten. Een te ontwikkelen monitoringinstrument kan bezwaarlijk effecten van een beleid meten indien er geen nulmeting gebeurd is⁴: er is niet geweten wat de situatie / kennis was voor de interventie, dus kan er ook geen verandering vastgesteld worden.

Wat de drijfveren betreft die achter de migratiestromen zitten, kan slechts in een beperkte mate gemonitord worden, aan de hand van internationale statistieken. De mogelijkheid dat Belgische beleidsmaatregelen een meetbare impact zouden hebben op bijvoorbeeld internationale migratiebewegingen is zo goed als uitgesloten.

9.2. Deadweight

Met betrekking tot het inburgeringsbeleid kunnen we bijvoorbeeld nagaan in welke mate de nieuwkomers vertrouwd zijn met een aantal aspecten van de ontvangende maatschappij, maar we kunnen niet nagaan of deze kennis in de periode na de vormingsactiviteiten (of andere beleidmaatregelen) anders was dan ervoor. Dit wordt het **deadweight effect** genoemd. In een optimale situatie zal men met een eenmalige actie een permanente gedragswijziging bekomen: de nieuwkomers krijgen een taalbad en een cursus Maatschappelijke Oriëntatie. Maar het is even goed denkbaar dat de actie enkel leidt tot een eenmalige, tijdelijke verhoging van de kennis, die in een volgende periode weer verdwijnt. Tot slot is het zelfs mogelijk dat de genomen maatregelen helemaal geen invloed hebben, zelfs niet tijdelijk, of dat wat gerealiseerd werd er ook gekomen zou zijn zonder de maatregelen en de input van extra middelen.

⁴ Dit geldt voor verschillende niveaus, zowel op macroniveau (maatschappelijke en economische context) als op microniveau (bv kennis of vaardigheden van een individu).

9.3. Attributie

We kunnen evenmin weten of al dan niet vastgestelde veranderingen daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid. Eén van de problemen die zich stellen bij evaluaties van bijvoorbeeld acties die over een langere tijd lopen en die betrekking hebben op een veranderende kennis, is wat het **attributieprobleem** genoemd wordt. Zelfs als het lukt om bijvoorbeeld veranderingen met betrekking tot kennis of attitude te meten, is daarmee de waarde van het gevoerde beleid nog niet aangetoond. Om dit te kunnen bepalen, moet namelijk worden nagegaan of en in welke mate vastgestelde resultaten aan de onderzochte maatregelen kunnen worden toegeschreven. Een van de grootste obstakels is dat in de meeste gevallen de gerealiseerde effecten niet van andere invloeden te isoleren zijn. De enige verschillen die men kan vinden, zijn 'bruto-effecten', waarvan het beoogde 'netto-effect' van het beleid hopelijk deel uitmaakt, maar waarin ook andere invloeden zijn verwerkt die dat effect kunnen hebben ondersteund of tegengewerkt. Het attributieprobleem is een gekend probleem en eigen aan evaluatieonderzoek.

10. Besluit

Een beleid heeft nood aan boord en stuurgetallen om een zicht te krijgen op het verloop ervan en om het beleid mogelijk bij te kunnen sturen. Daarvoor dienen gegevens opgevolgd te worden. Deze registratie en opvolging van gegevens is wat er onder monitoring kan begrepen worden. Monitoring is geen evaluatie, een monitoringssysteem is geen *vroegtijdig waarschuwingssysteem* of geen *forecastingsysteem*. De in het kader van de monitoringactiviteiten verzamelde gegevens kunnen wel aangewend worden voor zowel evaluatie, early warning als forecasting. De verzamelde gegevens kunnen kwalitatief of kwantitatief zijn. Het kunnen gegevens uit administratieve databanken zijn, gegevens uit surveys, gegevens uit kwalitatief onderzoek of betrekking hebben op de opvolging en de evoluties van wetten. Monitoring kan een proactieve of een reactieve functie hebben. De gegevens kunnen verzameld worden met het oog op het verkrijgen van een ruimer zicht op maatschappelijke evoluties die het beleid aanbelangen (zoals de demografische evolutie) of concreet om een zicht te krijgen op bijvoorbeeld de evolutie van bestedingen voor een actieplan of programma.

Selectieve bibliografie

Auer P. en Kruppe T. (1996), Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States. Discussion paper FS 1 96_202, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Bijl, B. & Verweij, A. (eds.) (2012). *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP), p.32.

Kraler A. & Reichel D. (2010), Statistics on Migration, Integration and Discrimination in Europe. PROMINSTAT Final Report, ICMPD, Vienna

Wets, J (1998). Monitoring van ESF-gegevens: voorstel tot ontwikkeling van een monitoringsysteem voor het Vlaamse Doelstelling 3-programma.

Wets J. (2012) Nota met betrekking tot de ontwikkeling van een monitoringinstrument in het kader van het project 'inburgering in het land van herkomst'. (Interne nota)



Steunpunt Inburgering & Integratie

Universiteit Antwerpen

Bezoekadres: Lange Nieuwstraat 55

Postadres: Prinsstraat 13

B-2000 Antwerpen

Tel.: +32 3 265 59 63

E-mail: steunpuntieni@ua.ac.be

Website: <http://www.steunpuntieni.be>