

Vergaderjaar 2016–2017

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2017

In mijn brief van 7 september 2015 (Kamerstuk 30 982, nr. 23) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de opzet van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 13 (Integratie en Maatschappelijke Samenhang) van de SZW-begroting.

De beleidsdoorlichting is conform de daar beschreven opzet uitgevoerd. Die heeft ingehouden dat er in 2015 door het SCP een grootschalig survey is uitgevoerd onder een omvangrijke steekproef van personen met een migratieachtergrond en personen met een Nederlandse achtergrond, zodat de bestaande tijdreeks over de sociaal-culturele dimensie van de integratie kon worden doorgetrokken tot 2015. Dit nieuwe databestand (het Survey Integratie Migranten 2015, of kortweg: SIM2015) vormde vervolgens een cruciale bron voor de verdiepende studie *Integratie in zicht?* die het SCP in 2016 op mijn verzoek heeft uitgevoerd en die op basis van het SIM en andere databronnen de ontwikkelingen van de integratie over de periode 2000–2015 in beeld brengt. Deze studie, die op 15 december jongstleden is verschenen, vormde een van de hoekstenen voor de synthesestudie die, ten behoeve van de beleidsdoorlichting van artikel 13, door Regioplan is uitgevoerd¹.

De synthesestudie is gereed en deze brief bevat mijn appreciatie van dit stuk en mijn conclusies over wat deze onderzoeksbevindingen inhouden voor het integratiebeleid. Vanwege de sterke inhoudelijke verwevenheid van de synthesestudie met de SCP-studie, reageer ik met deze brief tevens op het SCP-rapport *Integratie in Zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*².

Ik ben me ervan bewust dat een deel van de bevindingen van deze doorlichting niet steeds overeenkomt met de beleving in de samenleving over de stand en ontwikkeling van de integratie. Maar juist daarom zijn dit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

soort analyses zo betekenisvol: ze leveren een feitelijke basis voor beleidsontwikkeling, -bijstelling en -evaluatie. De studies van Regioplan en het SCP bevestigen weliswaar het heersende beeld dat er (nog steeds) sprake is van achterstandsposities van groepen met een migratieachtergrond, maar laten tegelijkertijd zien dat er op een aantal terreinen sprake is van positieve ontwikkelingen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de afname van het percentage verdachten in de afgelopen 10 jaar onder groepen met een migratieachtergrond 3 tot 5 maal zo groot is als onder de groep met een Nederlandse achtergrond, dat de daling van het voortijdig schoolverlaten grofweg 1½ tot 2 maal zo groot is en dat hun opleidingsniveau sneller stijgt. Tegelijkertijd bestaan er ook op deze punten nog steeds forse verschillen ten nadele van de groepen met een migratieachtergrond en is de integratie dus nog niet «klaar». Overigens is integratie nooit af: immigratie – vanuit welk herkomstgebied dan ook – is van alle tijden en dit betekent dat er steeds een nieuwe 1^e generatie is die zich een plek in de Nederlandse samenleving moet verwerven.

Tenslotte is het ook objectief meetbaar dat percepties, opvattingen en oriëntaties – of kortweg: «*meningen*» – van bevolkingscategorieën veranderen. Zo laat het SCP-rapport bijvoorbeeld zien dat de acceptatie van homoseksualiteit in Nederland onder alle herkomstcategorieën langzaam toeneemt en dat de opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen van een voortschrijdende emancipatie en modernisering getuigen. Verder blijkt dat de houding van de groep met een Nederlandse achtergrond ten opzichte van groepen met een migratieachtergrond niet negatiever is geworden: zo is bijvoorbeeld het aandeel in de Nederlandse bevolking dat vindt dat er «te veel mensen van een andere nationaliteit» in Nederland wonen sinds de millenniumwisseling met ongeveer een derde afgenomen en daalt onder de groep met een Nederlandse achtergrond het aandeel dat een interetnische vriendschap of huwelijk van kinderen vervelend vindt. Tenslotte blijkt uit de SCP-studie dat verschillende groepen uiteenlopende percepties van hetzelfde verschijnsel kunnen hebben, zoals blijkt bij de perceptie van de mate waarin Nederland een open en gelijkwaardig land is, zoals dit onder het kopje «maatschappelijke samenhang» verderop in deze brief nog aan de orde komt.

Het zijn dit soort feitelijke inzichten, die dus soms niet met de algemene gevoelens overeenkomen, die de basis vormen voor de beleidsdoorlichting die ik u met deze brief aanbied.

Opzet brief

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de opzet van de beleidsevaluatie en de mate waarin de algemene doelstellingen van het integratiebeleid zijn gerealiseerd op de thema's onderwijs, criminaliteit, maatschappelijke samenhang en arbeidsmarkt. Vervolgens ga ik in op de in deze studie verzamelde inzichten ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid op de vijf specifieke beleidsterreinen inburgering, antidiscriminatiebeleid, remigratie, voortijdig schoolverlaten en re-integratie. Na een korte beschouwing van de 20% variantenanalyse sluit ik af met de betekenis van de inzichten uit de synthesestudie voor het beleid. Ook treft u als bijlagen bij deze brief het oordeel van de onafhankelijk deskundige (dr. P.W.A. Scholten, Erasmus Universiteit Rotterdam) aan, alsmede de recentelijk afgeronde evaluatie van de in 2014 afgesloten subsidie landelijk overleg minderheden, die één van de bronnen vormde voor de synthesestudie³.

Overigens is er de laatste paar jaar veel inzet geweest op een aantal onderwerpen die in deze beleidsdoorlichting niet terugkomen, aangezien dit beleid (bijvoorbeeld op radicalisering) daarvoor te recent is: het valt

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

ofwel buiten de onderzoeksperiode dan wel is nog dermate kort geleden gestart dat resultaten nog niet binnen dit tijdsvak zichtbaar kunnen zijn.

De beleidsevaluatie

In mijn brief van september 2015 heb ik reeds de methodische problemen geschetst die zich voordoen bij het evalueren van de effecten van beleid voor specifieke doelgroepen als die doelen via algemene beleidsinstrumenten worden nagestreefd. En dit is bij het integratiebeleid, zoals dit gedurende het afgelopen anderhalve decennium is uitgevoerd, nadrukkelijk aan de orde. Het is over het algemeen weliswaar goed meetbaar in welke mate de beleidsdoelen daadwerkelijk worden gerealiseerd (doelbereik), maar de vaststelling van de mate waarin het doelbereik mag worden toegeschreven aan het gevoerde beleid (doeltreffendheid) is bij algemeen beleid methodisch buitengewoon lastig. Voor een dergelijke evaluatiestudie zou idealiter een onderzoek moeten worden uitgevoerd waarbij de positie en ontwikkeling van de doelgroep van beleid wordt afgezet tegen een controlegroep waarop het beleid niet van toepassing is. Echter, aangezien het integratiebeleid voornamelijk generiek van aard is, kan een dergelijk quasi-experimentele onderzoeksopzet niet worden toegepast: bij generieke instrumentering valt immers iedereen, ongeacht etnische achtergrond, onder de werking van de maatregelen.

Hoewel deze beperkingen universeel zijn voor generieke beleidsinstrumentering en niet specifiek voor het integratiebeleid, hebben ze in deze beleidsdoorlichting nadrukkelijk een complicerende en beperkende factor gevormd. Om zo veel mogelijk aan deze beperkingen tegemoet te komen is in de synthesestudie een opzet gevolgd waarbij via de methode van de *Realistic Evaluation* niet het totale beleid is geëvalueerd, maar juist is ingezet op het onderzoeken van de werkzame bestanddelen van specifieke beleidsonderdelen. Bij deze benadering – die gangbaar is wanneer een quasi-experimentele evaluatie niet tot de mogelijkheden behoort – is de redenatie dat wanneer werkzame mechanismen die in de beleidstheorie worden verondersteld aantoonbaar effectief zijn, het beleid effectief is. De specifieke beleidsonderdelen die in de beleidsdoorlichting aan de orde komen, zijn: a) de Inburgering; b) het anti-discriminatiebeleid; c) de remigratieregeling; d) het beleid gericht op het terugdringen van schooluitval en e) het re-integratiebeleid.

De keuze voor deze elementen is gebaseerd geweest op een drietal criteria.

1. Om te beginnen was het vertrekpunt dat een substantieel deel van de begroting in de beleidsdoorlichting dient te worden onderzocht. De inburgering en de remigratieregeling vormen in de periode 2000–2015 (met respectievelijk 72 en 16 procent) verreweg de grootste posten van de begroting van artikel 13 en zijn om die reden geselecteerd;
2. Ten tweede is ervoor gekozen onderwerpen te selecteren die tot de kern van het integratiebeleid behoren, hetgeen tot uiting komt in structurele aandacht voor het desbetreffende beleidsthema gedurende de gehele onderzoeksperiode. Op deze grond is het anti-discriminatiebeleid geselecteerd;
3. Ten derde is er bij de selectie van specifieke thema's rekening mee gehouden dat niet alleen thema's zijn geëvalueerd die onder de directe beleidsinvloed van de verantwoordelijk bewindspersoon vallen, maar ook thema's die onder de verantwoordelijkheid van andere partners ressorteren, zodat de coördinatiefunctie van de voor het integratiebeleid verantwoordelijke bewindspersoon ook in de doorlichting aandacht krijgt. Op deze grond zijn het voortijdig schoolverlaten (OCW-verantwoordelijkheid) en het re-integratiebeleid (gemeentelijke verantwoordelijkheid) geselecteerd.

Met de geselecteerde onderwerpen heeft de doorlichting betrekking op ongeveer 90% van de begroting van artikel 13 en biedt inzicht in het integratiebeleid in den brede, waaronder dus ook in activiteiten die buiten artikel 13 van de SZW-begroting vallen.

Aanvullend op de realistische evaluatie is de positie en ontwikkeling van verschillende generaties van groepen met een migratieachtergrond in de tijd in kaart gebracht, waarbij die onder meer zijn afgezet tegen die van vergelijkbare categorieën met een Nederlandse achtergrond. Ook hierdoor ontstaat zicht op het voortschrijden van de integratie en zijn plausibiliteitsredeneringen over de effecten van het beleid mogelijk.

Deze geacheveerde onderzoeksopzet ten spijt hebben de verzamelde inzichten toch vooral betrekking op het doelbereik van het integratiebeleid in de periode 2000–2015. Hierbij is doelbereik op het terrein van integratie, conform het beleidsdoel, geoperationaliseerd als het afnemen van verschillen in maatschappelijke positie tussen groepen met een migratieachtergrond en met een Nederlandse achtergrond. Over doeltreffendheid is slechts beperkt inzicht voorhanden.

Voor wat betreft de inburgering – die zoals hiervoor al is aangegeven het leeuwendeel van de middelen op de begroting uitmaakt – ligt de situatie anders. De inburgering is immers wél een vorm van specifiek, op een nauwkeurig omschreven doelgroep gericht, beleid en dat betekent dat voor wat betreft dit onderdeel wel zicht is op de doeltreffendheid van het gevoerd beleid.

Er zijn geen bronnen beschikbaar waaraan inzicht ontleend kan worden in de doelmatigheid van het beleid, maar op een aantal terreinen zijn wel conclusies op basis van plausibiliteit mogelijk.

Bevindingen van de beleidsdoorlichting: doelbereik algemene doelstellingen

Ondanks de hiervoor genoemde beperkingen levert de synthesestudie een rijke oogst op aan inzichten over de sociaal-economische en sociaal-culturele positie en ontwikkeling van bevolkingscategorieën met een migratieachtergrond in Nederland en in de mate waarin de achterstand zich in de tijd en over generaties ontwikkelt.

Onderwijs

Het beeld op het gebied van onderwijs en opleiding geeft reden tot optimisme: want hoewel er nog steeds sprake is van een gemiddeld lagere opleiding ten opzichte van de bevolking met een Nederlandse achtergrond, vertonen gerealiseerde opleidingsniveaus onder groepen met een migratieachtergrond niet alleen een stijging; ze stijgen in de meeste onderwijsvormen sneller dan onder de groep met een Nederlandse achtergrond. Daarmee neemt de achterstand op dit domein geleidelijk af en is er in het afgelopen anderhalve decennium sprake van een ontwikkeling in de richting van doelbereik; namelijk gelijke posities van verschillende herkomstgroepen. Deze verbetering komt vooral voor rekening van de 2^e generatie. De studie van het SCP laat bijvoorbeeld zien dat leerlingen met een migratieachtergrond in het primair onderwijs net zo goed presteren als vergelijkbare leerlingen met een Nederlandse achtergrond (er is sprake van evenredigheid) en dat leerlingen met een Marokkaanse achtergrond zelfs beter lezen dan die vergelijkingscategorie. Deze uitkomsten leiden tot de conclusie dat het onderwijs voor leerlingen van verschillende achtergronden hetzelfde uitwerkt – dus «kleurenblind» is – en daarmee een vorm van doeltreffende generieke instrumentering is.

Dit betekent evenwel niet dat op deze dimensie de integratie volledig is en er geen beleidsopgave meer resteert. Er is immers nog steeds sprake van een gemiddeld lagere opleiding van groepen met een migratieachtergrond en aangezien het onderzoek aantoonde dat juist de gerealiseerde opleiding van ouders van grote invloed is op het onderwijsniveau dat hun kinderen weten te behalen, impliceert dit dat het onderwijs de achterstanden in belangrijke mate transporteert naar komende generaties. Dit betekent dat er nog een lange weg te gaan is voordat deze achtergrondverschillen en hun doorwerking naar nieuwe generaties verdwenen zijn. Om dit te bereiken hebben de bewindslieden van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, samen met het onderwijsveld en de G4, recentelijk het Actieplan Gelijke Kansen ontwikkeld en aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16). Dit actieplan bevat een groot aantal instrumenten, ondergebracht in een viertal actielijnen, die het kabinet in de komende jaren zal inzetten om de kansengelijkheid van kinderen van hoog en laag opgeleide ouders in het onderwijs te bevorderen.

Criminaliteit

Op het terrein van de criminaliteit zien we een min of meer vergelijkbare situatie. Er is sinds het midden van het eerste decennium van deze eeuw bij alle herkomstcategorieën sprake van een daling van het percentage dat wordt verdacht van misdrijven. Die daling is bij groepen met een migratieachtergrond omvangrijker dan onder de groep met een Nederlandse achtergrond, zodat ook op dit terrein sprake is van afname van hun oververtegenwoordiging en van een ontwikkeling in de richting van evenredigheid: in de onderzoeksperiode is het aandeel binnen de groep met een Nederlandse achtergrond dat als verdachte is geregistreerd afgenomen met 0,1 procentpunt, terwijl de daling bij groepen met een migratieachtergrond varieert van 0,4 procentpunt (Turkse achtergrond) tot 1,1 procentpunt (Antilliaanse achtergrond). Als de verdachtcijfers van groepen met een migratieachtergrond worden afgezet tegen de categorie met een Nederlandse achtergrond met vergelijkbare achtergrondkenmerken, blijken forse verschillen tussen de uiteenlopende herkomstgroepen: bij de groepen met een Turkse en een overig niet-westerse achtergrond is grofweg sprake van een evenredige positie, terwijl bij de groep met een Marokkaanse en (in nog sterkere mate) met een Antilliaanse achtergrond nog een relatief forse oververtegenwoordiging resteert van respectievelijk 1,7 en 2,9 procentpunt. Bovendien blijken de verschillen bij de 2^e generatie omvangrijker dan bij de 1^e generatie. De uitzondering vormt de 2^e generatie met een Antilliaanse achtergrond: de positie van deze categorie is aanzienlijk beter dan die van de 1^e generatie. Dit blijkt trouwens niet uitsluitend ten aanzien van criminaliteit te gelden: de Antilliaanse 2^e generatie scoort op veel meer terreinen gunstig en soms vrijwel vergelijkbaar met de (referentie)categorie met een Nederlandse achtergrond.

Hoewel er dus op dit beleidsveld sprake is van een positieve ontwikkeling, geldt ook voor dit terrein dat de integratie nog niet is voltooid: er is nog steeds sprake van een – bij sommige categorieën substantiële – oververtegenwoordiging in de verdachtenregistraties.

Maatschappelijke samenhang

Ook op het terrein van maatschappelijk samenhang tekenen zich voorzichtig positieve ontwikkelingen af. Zowel voor wat betreft de identificatie en binding met Nederland en de Nederlandse samenleving, zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in waardeoriëntaties en de mate van interetnisch contact, laat het onderzoek zien dat er gedurende het afgelopen anderhalve decennium sprake is van een toenemende sociaal-culturele integratie van groepen met een migratieachtergrond.

Tegelijkertijd is het beeld ten aanzien van de wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen minder eenduidig. Aan de éne kant staan personen met een Nederlandse achtergrond in 2015 minder negatief tegenover migranten, hoewel ze wel interetnische spanningen ervaren, en aan de andere kant zijn personen met een migratieachtergrond zich wat minder thuis gaan voelen in Nederland (waarbij dit het sterkst speelt bij de in Nederland geboren 2^e generatie) en zijn de meningen over de groep met een Nederlandse achtergrond wat minder positief. Dit is zorgelijk. De uiteenlopende opvattingen tussen de groep met een Nederlandse en met een migratieachtergrond worden goed geïllustreerd in de SCP-analyse waaruit blijkt dat de eerstgenoemde categorie Nederland in toenemende mate een open en gelijkwaardig land vindt, terwijl alle in de verdiepende studie onderscheiden groepen met een migratieachtergrond dit juist in afnemende mate vinden. Ook hier is dit effect sterker bij de 2^e generatie dan bij de 1^e.

Niettemin is het overallbeeld dat uit de studies oprijst hoopgevend: ook op de sociaal-culturele dimensie is er in de evaluatieperiode sprake van een voortschrijdende integratie, waarbij er op veel aspecten overigens nog steeds sprake is van afstand ten opzichte van de sociaal-culturele positie van de groep met een Nederlandse achtergrond en waarbij er verschillen zijn tussen en binnen de groepen met een migratieachtergrond: de groepen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond staan op grotere afstand dan de groepen met een Surinaamse en Antilliaanse achtergrond, en de 2^e generatie is dichter genaderd dan de 1^e.

Arbeidsmarkt

Het maatschappelijke veld waar zich de meest zorgwekkende ontwikkeling aftekent is de arbeidsmarkt. In de periode waarop de doorlichting betrekking heeft, is bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie van de totale bevolking met een niet-westerse migratieachtergrond nauwelijks verbeterd en de achterstand ten opzichte van de categorie met een Nederlandse achtergrond niet noemenswaardig afgenomen. Voor de conclusie over doelbereik van het integratiebeleid is wél van betekenis dat de arbeidsparticipatie van de 2^e generatie is toegenomen. Bij een aantal categorieën (de 2^e generatie met een Marokkaanse en met een Surinaamse achtergrond) is die toename fors en de verschillen met de categorie met een Nederlandse achtergrond nemen bij de 2^e generatie snel af en bedragen bij sommige groepen nog slechts enkele procentpunten.

Wat in de analyses van het SCP nadrukkelijk zichtbaar wordt is dat de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond en de omvang van hun achterstand ten opzichte van de groep met een Nederlandse achtergrond «mee-ademt» met de conjunctuur: het verschil in nettoparticipatie nam in het eerste – economisch florissante – deel van het 1^e decennium af van 13 tot 8 procentpunt, om vervolgens vanaf 2008 – toen de economie terugviel – weer op te lopen tot een verschil van 12 procentpunten. Een soortgelijk effect is nog sterker zichtbaar bij de werkloosheidsontwikkeling. Voor de totale bevolking met een niet-westerse achtergrond tekende zich een daling in de werkloosheid af in zowel de absolute omvang van de werkloosheid (tot een minimum van 8%) als in het verschilpercentage met de bevolking met een Nederlandse achtergrond (minimale waarde van 3 procentpunt in 2008) om daarna weer te stijgen tot een maximale waarde in 2014 van respectievelijk 14 procent en 6 procentpunt. Sinds 2014 tekent zich weer een daling af. Als op specifieke groepen wordt ingezoomd zijn de verschillen nog veel forser. Zo trof de economische neergang personen met een Marokkaanse en een Antilliaanse achtergrond nog weer harder dan groepen met een andere migratieachtergrond en worden jongeren met een migratieachtergrond nog veel harder geraakt dan jongeren met een Nederlandse

achtergrond. Tijdens het dieptepunt in 2013 bedroegen de respectieve percentages 25 en 11 procent. Bovendien blijkt dat verschillen in achtergrondkenmerken (zoals de gemiddeld lagere opleiding van personen met een migratieachtergrond) slechts grofweg de helft van het verschil in werkloosheid met autochtone Nederlanders verklaart, waarbij de verklaringskracht van deze objectieve factoren in tijden van laagconjunctuur nog weer geringer is dan tijdens hoogconjunctuur. Evenredigheid blijkt bovendien bij de 2^e generatie nog verder weg dan bij de eerste.

Bij de werkenden is het beeld in die zin iets positiever dat er weliswaar sprake is van een gemiddeld lager beroepsniveau onder werkenden met een migratieachtergrond ten opzichte van werkenden met een Nederlandse achtergrond, dat slechts deels verklaard wordt door verschil in relevante achtergrondkenmerken, maar dat dit verschil bij de 2^e generatie substantieel (de helft) kleiner is dan bij de 1^e generatie en er zelfs categorieën zijn (de 2^e generatie met een Antilliaanse en met een overig niet-westerse achtergrond) waar het aandeel werkenden in hogere beroepsniveaus hoger ligt dan onder autochtone Nederlanders. Als verder ook nog uit de SCP-studie blijkt dat groepen met een migratieachtergrond vaker in flexibele arbeidsrelaties werken (wat een kwetsbare positie is bij economische neergang), is het duidelijk dat op de arbeidsmarkt de integratie stopt en de opleidingswinst zich vooralsnog niet vertaalt in een betere en meer evenredige arbeidsmarktpositie. Het SCP stelt op basis van eerdere studies dat het plausibel is dat – naast mogelijke verschillen in «soft skills» zoals sollicitatievaardigheden en minder functionele netwerken van groepen met een migratieachtergrond – discriminatie bij werving en selectie daarvoor een deel van de verklaring vormt.

Conclusie

De conclusie op basis van deze algemene analyse is dat zich in het afgelopen anderhalve decennium een ontwikkeling in de richting van doelbereik aftekent op de meeste integratiethema's, maar dat dit niet het geval is op de arbeidsmarkt. En dat is, ook al vanwege de centrale rol die de arbeidsmarkt heeft als het gaat om de verdeling van welvaart, een zorgwekkende uitkomst voor de integratie van groepen met een migratieachtergrond.

Bevindingen van de beleidsdoorlichting: doeltreffendheid en doelmatigheid.

Na de algemene analyse van doelbereik besteedt de synthesestudie aandacht aan de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid op een aantal specifieke beleidsterreinen. Dat gebeurt door op die terreinen de werkzame bestanddelen van de beleidsaanpak te onderzoeken en daarmee inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Inburgering

Een belangrijk onderwerp vormt de inburgering. En dat is niet alleen het geval omdat een fors deel van het budget van artikel 13 aan dit beleidsonderdeel wordt gespendeerd, maar ook – en vooral – omdat de inburgering van nieuwkomers in Nederland in de beleidstheorie ten aanzien van integratie een centrale rol speelt. De toerusting van nieuwkomers met een basale kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving helpt hen op weg. De conclusie van de studie is dat de inburgering deze rol daadwerkelijk vervult en dus een doeltreffend beleidsinstrument is: inburgering draagt aantoonbaar bij aan de Nederlandse taalvaar-

digheid en aan de arbeidsparticipatie van nieuwkomers, waarbij de positieve effecten voor nieuwkomers groter zijn dan voor oudkomers. Een soortgelijke conclusie geldt voor de inburgering in het buitenland (Wib): nieuwkomers die het basisexamen in het buitenland hebben gedaan, hebben een hoger taalniveau bij aankomst in Nederland en ronden hun inburgeringscursus in Nederland sneller af. Deze positieve conclusie laat echter onverlet dat er verbeterpunten zijn voor het huidige stelsel. Over de doelmatigheid van de inburgering is slechts heel beperkte informatie voorhanden – de conclusies uit de IBO van 2001 op het stelsel van destijds, wezen op een beperkte doelmatigheid – maar wel is het duidelijk dat bij de overgang in 2007 van de Wet Inburgering Nieuwkomers (Win) naar de Wet Inburgering (WI) niet alleen het doelbereik is toegenomen, maar er ook een doelmatigheidsslag is gemaakt door de invoering van de marktwerking en het vaststellen van een verplicht eindniveau. De onderzoekers verwachten dat de beleidsresultaten beter zouden kunnen zijn indien de aandacht meer zou worden gericht op kwetsbare groepen (m.n. asielgerechtigden).

Antidiscriminatiebeleid

Een van de basisnormen van de Nederlandse samenleving (en sterk verankerd in de rechtstaat) is dat niemand ongelijk mag worden behandeld op grond van bijvoorbeeld zijn of haar herkomst. Het antidiscriminatiebeleid – dat overigens slechts voor een deel vanuit de begroting van artikel 13 wordt gevoerd – vormt dan ook een onlosmakelijk deel van het integratiebeleid. De meting van de omvang van discriminatie – het gaat veelal om een perceptie van mensen dat zij slachtoffer zijn geworden van discriminatie – en daarmee ook de vaststelling van de effecten van het antidiscriminatiebeleid vormen echter een vrijwel onmogelijke opgave. Immers, het beleid heeft naast preventie en de bestrijding (het voorkómen) van discriminatie, mede ten doel de bewustwording (het vóórkomen) van discriminatie te vergroten. En dat laatstgenoemde aspect is van invloed op het eerstgenoemde en op bijvoorbeeld de meldingsbereidheid bij ervaren discriminatie.

De syntheses studie bevestigt dit beeld en concludeert tevens dat een duidelijk zichtbare en normstellende overheid van grote betekenis is. Dit laat onverlet dat inzicht ontbreekt in zowel de mate van doelbereik, doeltreffendheid als doelmatigheid van het gevoerde beleid en dat het gevoerde beleid er in ieder geval niet toe heeft geleid dat de ervaren discriminatie is afgenomen.

Remigratie

De syntheses studie concludeert ten aanzien van de werking van de Remigratiewet dat deze zijn doel bereikt, namelijk het verschaffen van een bepaalde mate van financiële zekerheid aan migranten met een remigratiewens na terugkeer naar het land van herkomst. Hoewel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid niet kan worden vastgesteld, wijzen studies wel uit dat de regeling de Nederlandse Staat een batig saldo oplevert.

Voortijdig schoolverlaten

De aanpak ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten (vsv) is het eerste voorbeeld dat in de syntheses studie wordt uitgediept van een generieke – «gemainstreamde» – beleidsaanpak die niet tot de directe beleidsverantwoordelijkheid van de Minister voor integratie behoort, maar onder een andere Minister ressorteert. Mede namens de Minister van OCW reageer ik als volgt op de beleidsevaluatie. Hoewel de aandelen vsv-ers onder jongeren met een migratieachtergrond aanmerkelijk hoger

lagen dan onder jongeren met een Nederlandse achtergrond, was dit bij de instelling van dit beleid geen aanleiding om voor de eerstgenoemde groep specifiek beleid te ontwikkelen; de diversiteit binnen die categorie werd daarvoor ronduit te groot geacht. Daarnaast werd op regionaal niveau ruimte geboden om beleidsmaatregelen te ontwikkelen die meer gericht waren op specifieke doelgroepen. Uit de evaluatie komt het beeld op dat dit beleid ook voor jongeren met een migratieachtergrond effectief is: in zowel het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs is de daling van het aandeel vsv-ers onder alle herkomstcategorieën met een migratieachtergrond over de totale evaluatieperiode significant groter dan onder jongeren met een Nederlandse achtergrond. Het vsv-beleid is daarmee een voorbeeld van een geslaagde generieke beleidsaanpak, waarvan de onderzoekers concluderen dat dit een vorm van doeltreffend generiek beleid is. De doelmatigheid van het vsv-beleid voor jongeren met een migratieachtergrond kan echter niet worden vastgesteld aangezien daar geen gegevens over voorhanden zijn.

Re-integratiebeleid

De tweede vorm van algemeen beleid waar in de synthesestudie aandacht aan wordt besteed is het re-integratie beleid, dat is ondergebracht bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten. Voor wat betreft dit beleidsinstrument wordt in de synthesestudie echter geconcludeerd dat het onmogelijk is om vast te stellen in welke mate er sprake is van doelbereik, doeltreffendheid (de netto-effectiviteit) of doelmatigheid, aangezien er geen informatie wordt bijgehouden over afzonderlijke herkomstgroepen: gemeenten registreren niet naar etnische achtergrond en hebben dus geen beeld van de behaalde resultaten voor afzonderlijke categorieën. Er is op basis van CBS-cijfers wel enig zicht op de mate van uitstroom naar werk na een re-integratietraject (de bruto-effectiviteit) en daaruit blijkt dat die bij de categorie met een migratieachtergrond lager ligt, maar of dit te wijten is aan het re-integratiebeleid of aan andere factoren – zoals voorkeuren van selecteurs bij werving en selectie – kan niet worden vastgesteld.

20% variantenanalyse

Een vast onderdeel van een beleidsdoorlichting is de verkenning van wat de effecten zijn van een substantiële budgetaanpassing. De beleidsdoorlichting onderzoekt daarom de effecten van zowel een vermindering van de beschikbare middelen (met 20% van het budget) als van een verruiming met 20%. Omdat van de monetaarisering van de effecten geen sprake kan zijn, aangezien de vereiste informatie ontbreekt, is de aard van deze analyse een combinatie van een kwantitatieve verkenning van de budgettaire mogelijkheden en een kwalitatieve appreciatie van de voor- en nadelen van de effecten op basis van interviews met een dertigtal sleutelinformanten.

De eerste conclusie is dat een budgetbeperking van 20% van het totale budget van € 123 miljoen in 2015 (oftewel € 24,6 miljoen) alleen zou kunnen neerslaan bij de inburgering en de remigratie, die gezamenlijk immers zo'n 90% van het budget beslaan.

Uit de doorlichting komt naar voren dat er op de uitvoeringskosten van de inburgering nauwelijks bezuinigd kan worden en dat een verkrapping van het budget derhalve in een beleidsaanpassing gerealiseerd zou moeten worden. Aangezien juist van de inburgering is aangetoond dat die doeltreffend is, zal een dergelijke bezuiniging naar verwachting per saldo negatieve maatschappelijke gevolgen hebben. Een efficiëntieverbetering is wellicht te realiseren door het invoeren van een differentiatie van de maximale lening naar het aanvangsniveau van de inburgeraar. Een verruiming van de budgetten zou kunnen worden aangewend voor een

actievere begeleiding en ondersteuning van met name kwetsbare groepen, zoals asielgerechtigden.

De mogelijkheden voor budgettaire verkrapping bij de remigratie zijn beperkt: de uitvoeringskosten zijn gering en het overgrote deel van het budget betreft de uitkeringen aan remigranten. Daarbij zou alleen voor nieuwe gevallen een bezuiniging mogelijk zijn door het verlagen van de uitkeringen, het beperken van de herkomstlanden of het verhogen van de leeftijd. Echter, aangezien er met ingang van 2025 geen nieuwe personen meer een beroep op deze regeling kunnen doen, zijn de besparingsmogelijkheden beperkt. Bovendien blijkt uit de kosten-baten analyses dat deze regeling een batig saldo oplevert voor de Staat.

LOM

Een specifiek instrument dat recentelijk is geëvalueerd is het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Minderhedenorganisaties die voldeden aan de in Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM; Stb. 1997, nr. 335) vastgelegde representativiteitscriteria werden in 1997 toegelaten tot het LOM. De WOM is om politieke redenen in 2013 ingetrokken (Stb. 2013, nr. 237) en vervangen door een flexibele dialoog met partijen over relevante thema's. Uit de studie, blijkt dat vooral de representativiteit van de LOM-organisaties waardevol was voor de overheid aangezien die daardoor toegang kreeg tot informatie uit de haarvaten van de minderhengemeenschappen, kon beschikken over een geloofwaardige en effectieve partij bij het kanaliseren van spanningen en kon rekenen op een constructief-kritische partner om (emancipatoir) beleid zoals acceptatie van homoseksualiteit te effectueren. Daarbij wordt geconcludeerd dat de regeling doelmatig was. Het rapport beveelt dan ook aan om het netwerk van representatieve minderhedenorganisaties te herstellen. Het is aan het volgende kabinet of en zo ja hoe, ze inhoud en vorm wil geven aan de aanbeveling van dit rapport. Het rapport treft u als bijlage bij deze brief aan.

Inzichten op basis van de beleidsdoorlichting voor het integratiebeleid

De door Regioplan uitgevoerde synthesestudie over de periode 2000–2015 en de verdiepende studie van het SCP, die één van de bronnen voor de synthesestudie vormde, bieden een degelijk onderbouwd en helder beeld van de ontwikkeling van de integratie van groepen met een migratieachtergrond in de Nederlandse samenleving en van de resultaten van het gevoerde beleid.

Onderwijs en arbeidsmarkt

Het beeld dat uit de studies naar voren komt rechtvaardigt mijns inziens optimisme over de integratie van deze groepen: het opleidingsniveau stijgt onder alle herkomstgroepen, het voortijdig schoolverlaten neemt sterk af, de prevalentie van crimineel gedrag daalt al bijna tien jaar onder alle herkomstgroepen en op al deze thema's is de achterstand ten opzichte van de bevolking met een Nederlandse achtergrond verminderd. Tegelijkertijd is er op de meeste aspecten nog wel sprake van een – soms substantiële – achterstand.

Deze positieve ontwikkeling is niet zichtbaar op de arbeidsmarkt: de economische tegenwind van de laatste jaren treft vooral groeperingen met een migratieachtergrond hard. Uit de SCP-studie blijkt overduidelijk dat op dit domein de achterstand «mee-ademt» met de conjunctuur: in tijden van hoogconjunctuur dalen werkloosheidspercentages onder groepen met een migratieachtergrond harder dan onder de groep met een

Nederlandse achtergrond, terwijl ze tijdens laagconjunctuur substantieel sneller oplopen («exploderen»).

De positieve ontwikkeling in het onderwijs stemt mij niettemin optimistisch voor de toekomst: de structurele positie van groeperingen met een migratieachtergrond is in termen van toerusting in de afgelopen 15 jaar aanmerkelijk verbeterd en de hoop en verwachting zijn mijn inziens gerechtvaardigd dat deze groepen die winst bij een aantrekkende economie weten te verzilveren op de arbeidsmarkt. De eerste signalen laten zien dat deze fase zich daadwerkelijk heeft aangediend en dat werkloosheid onder categorieën met een migratieachtergrond momenteel sneller afneemt dan onder hen met een Nederlandse achtergrond. Juist de positie op de arbeidsmarkt is cruciaal aangezien die verderstreckende consequenties heeft voor de maatschappelijke positie: via het verdiende inkomen is er een directe link naar de huisvestingspositie van groepen, is er een samenhang met de gezondheid en met de ontplooiingskansen voor kinderen. En daarmee raken we aan de kern van het integratiebeleid, namelijk het voorkomen van een intergenerationele overdracht van achterstand en kansarmoede en het voorkomen van tweedeling langs sociaal-economische en etnisch-culturele lijnen in Nederland.

Wat mij sterkt in het vertrouwen dat de verbeterde onderwijspositie zich uiteindelijk uitbetaalt op de arbeidsmarkt is dat we onder de werkenden een stijging van beroepsniveaus zien, dat de achterstanden ten opzichte van de bevolking met een Nederlandse achtergrond kleiner worden en dat er ook hier, zoals uit de verdiepende studie van het SCP blijkt, bij een aantal categorieën sprake is van evenredigheid in het aandeel werkenden op een hoog beroepsniveau (overig niet-westerse achtergrond) of zelfs (bij werkenden met een Antilliaanse achtergrond) een gelijke positie als bij de categorie met een Nederlandse achtergrond. En het zijn juist deze bevolkingscategorieën die het ook qua onderwijspositie goed doen. Tegelijkertijd ligt er nog een forse opgave op dit terrein aangezien uit de huidige en eerdere studies⁴ van het SCP blijkt dat de kansen op werk óók bij gelijke opleidings- en andere achtergrondkenmerken voor personen met een migratieachtergrond significant lager zijn dan voor de vergelijkbare categorie met een Nederlandse achtergrond. Het ROA⁵ komt voor wat betreft de aansluiting tussen school en werk tot soortgelijke conclusies: bij het betreden van de arbeidsmarkt liggen er voor jongeren met een migratieachtergrond aanzienlijk hogere drempels dan voor vergelijkbare jongeren met een Nederlandse achtergrond. Dit neemt uiteraard niet weg dat een weloverwogen studiekeuze en de verbetering van «soft skills», zoals sociale vaardigheden en netwerken, de kansen voor deze categorieën op de arbeidsmarkt vergroten.⁶

Gelijk speelveld

Eén en ander betekent ook dat er onverminderd aandacht en beleid nodig is dat zich richt op gelijke behandeling en anti-discriminatie: als iemand met een migratieachtergrond aan de voorwaarden voldoet die voor een volwaardige participatie in Nederland vereist zijn, zoals een goede beheersing van de Nederlandse taal en een adequate scholing – hetgeen dus in toenemende mate het geval blijkt –, heeft hij of zij recht op een gelijk speelveld.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat het uiterst lastig is om doeltreffendheid van het anti-discriminatiebeleid te meten, maar het is niet de meetbaarheid van beleidseffecten die de importantie van een beleidsonderwerp bepaalt, doch de maatschappelijke gevolgen die een

⁴ SCP (2013), Jaarrapport Integratie 2013, Participatie van migranten op de arbeidsmarkt.

⁵ ROA (2016), Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt, 2015.

⁶ SER(2013), Maak baan voor een nieuwe generatie.

verschijnsel heeft. En die zijn hierbij groot: (gevoelens van) uitsluiting en non-acceptatie bedreigen de sociale samenhang en hinderen de integratie van mensen met een migratieachtergrond, en verdienen om die reden beleidsaandacht.

Maatschappelijke samenhang

Naast aandacht voor beleid gericht op gelijke behandeling en anti-discriminatie is beleid gericht op het versterken van de maatschappelijke samenhang en verbinding van belang. Het gevoel van «er niet bijhoren» onder jongeren met een migratieachtergrond, zoals deze in de SCP studie «Werelden van verschil»⁷ naar voren kwam, komt ook terug in de synthesesstudie. Personen met migratieachtergrond zijn zich tussen 2006 en 2015 minder thuis gaan voelen in Nederland en deze ontwikkeling doet zich het sterkst voor bij de tweede generatie, met name onder hen met een Marokkaanse en Surinaamse achtergrond.

Voorts lopen, zoals eerder in deze brief al is geschetst, opvattingen van personen met een Nederlandse achtergrond en personen met een migratieachtergrond in termen van wederzijdse beeldvorming en de perceptie van interetnische spanning uiteen. Die uiteenlopende ontwikkeling is voor mij een reden tot zorg, want ons land moet geen land worden van wij of zij, of een land van eerste- of tweederangsburgers, maar een land waar voor iedereen plek is en waar iedereen een verantwoordelijkheid heeft om bij te dragen aan een vreedzame samenleving, met gelijke kansen voor iedereen. Dit is een gezamenlijke opgave van zowel de overheid als de samenleving als geheel.

In mijn brief aan uw Kamer bij de aanbieding van het SCP rapport «Werelden van verschil» heb ik aangekondigd dat ik met verschillende maatschappelijke partijen in gesprek zou gaan over de thema's in-, uitsluiting en binding om te zoeken naar concrete ideeën en oplossingen. Dit is uitgekristalliseerd in het traject *verbinding in de samenleving* dat op 21 november 2016 jongstleden is gelanceerd. Op die dag bleek duidelijk dat in de samenleving interessante initiatieven worden ontplooid die eraan bijdragen dat groepen nader tot elkaar komen en die de samenhang in Nederland stimuleren. Om dit verder te bevorderen blijf ik dit jaar deze initiatieven faciliteren door ze een podium te bieden en hun zichtbaarheid te vergroten.

Sociaal-culturele integratie

Uit de synthesesstudie komt naar voren dat de waardeoriëntaties van personen met een migratieachtergrond en personen met een Nederlandse achtergrond geleidelijk naar elkaar toegroeien. Tegelijkertijd is er een te grote groep personen met een migratieachtergrond wiens opvattingen nog te ver afstaan van de basisprincipes die in de Nederlandse samenleving en rechtstaat gelden. Nederland kenmerkt zich door een bevolking met een grote diversiteit in (religieuze) opvattingen en culturen.

Voorwaarde voor een sociaal stabiele samenleving is dat alle inwoners de spelregels kennen en elkaar respecteren. Aandacht voor het versterken van de kennis van de werking en van het belang van de democratische rechtstaat, de ontwikkeling van omgangsvormen, de betekenis van mensenrechten en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid is hierbij van groot belang. Met de positionering van participatieverklaring in de verplichte inburgering voor nieuwkomers heb ik een instrument geïntroduceerd dat een bijdrage levert aan de kennis van onze waarden bij immigranten. Via de versterkte aandacht voor burgerschap in het onderwijs wordt beoogd jongeren breed in aanraking te brengen met deze waarden. Ook de komende jaren zal beleid gericht op het uitdragen van de

⁷ Kamerstuk 32 824, nr. 117 (bijlage bij de brief).

Nederlandse waarden en het versterken van de sociale culturele integratie van personen met migratieachtergrond onverminderd aandacht moeten krijgen.

Betere beleidsinformatie

De hiervoor geschetste ontwikkelingen betreffen vooral het doelbereik van het integratiebeleid. Ten aanzien van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid is er aanmerkelijk minder inzicht beschikbaar, maar dat is – zoals ik eerder in deze brief reeds heb aangestipt – inherent aan een beleidsaanpak waarbij via generieke beleidsinstrumentering doelen worden nagestreefd die betrekking hebben op specifieke doelgroepcategorieën. Tegelijkertijd ontbreekt er op specifieke terreinen ook inzicht in het doelbereik.

Dat is, zoals hiervoor al werd aangegeven, bijvoorbeeld het geval bij anti-discriminatie. Juist de negatieve maatschappelijke en economische effecten van discriminatie, zoals de sterke gevoelens van uitsluiting bij bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond en een verspilling van economisch kapitaal, vraagt erom dat de omvang van discriminatie en de ontwikkelingen daarin zichtbaar worden gemaakt. In de afgelopen kabinetsperiode is daarop geïnvesteerd: er is via een grootschalig onderzoek inzicht verworven in de omvang van de *ervaren* discriminatie en er is via een zogeheten praktijktest zicht gekregen op de omvang van de *feitelijke* discriminatie bij werving en selectie. Deze onderzoeken zullen in de komende jaren worden herhaald, waardoor er zicht ontstaat op de ontwikkelingen in de mate van discriminatie en daarmee op doelbereik van het gevoerde beleid. Verder zullen de activiteiten worden voortgezet die zijn gestart in het kader van het actieplan arbeidsmarktdiscriminatie, waarover ik uw kamer in mijn brief van 3 november jl. (Kamerstuk 29 544, nr. 748) heb bericht.

Een soortgelijke lacune is ook zichtbaar bij het re-integratiebeleid: bij dit generieke beleid wordt geen informatie verzameld naar herkomst, waardoor zicht ontbreekt in de werking van dit beleid voor specifieke bevolkingsgroepen. Bij een andere vorm van generiek beleid dat in het kader van de beleidsdoorlichting is bestudeerd – het vsv-beleid – is deze informatie wél beschikbaar en is het mogelijk gebleken om vast te stellen dat er sprake is van een ontwikkeling richting doelbereik en dat het vsv-beleid een doeltreffend beleidsinstrument is. Dit onderstreept het belang van een adequate monitoring in de beleidsuitvoering. En dat betekent dat ook bij generieke instrumenten moet kunnen worden nagegaan of het beleid voor alle bevolkinggroepen in gelijke mate toegankelijk en effectief is. Dit vereist dat er ten behoeve van de beleidsmonitoring zicht dient te zijn op achtergrondkenmerken van de doelgroep van het beleid, zoals geslacht, leeftijd en herkomst. Deze informatievoorziening kan overigens – net zoals bij het vsv gebeurt – in principe worden gebaseerd op bestaande gegevensstructuren, zodat er geen sprake is van extra administratieve last voor de gemeenten. Het oogmerk is dat gemeenten – binnen de beleidsvrijheid die zij op dit terrein hebben – op basis van monitoringgegevens en de daaruit voortvloeiende inzichten over het doelbereik en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde re-integratiebeleid, in staat worden gesteld om hun beleid verder te optimaliseren en de doelmatigheid van hun beleid te vergroten.

Specifiek of generiek?

Hoewel uit de doorlichting is gebleken dat het mainstreamen van beleid nadelige effecten heeft voor de afrekenbaarheid van het integratiebeleid, is dit mijns inziens geen pleidooi voor het afschaffen van generiek beleid. Een algemene benadering verdient in principe de voorkeur, aangezien in

de superdiverse samenleving die Nederland is, van het overheidsapparaat mag worden verwacht dat het voor alle burgers, ongeacht achtergrondkenmerken, werkzaam is. Daarbij is het uiteraard mogelijk en zinvol om via maatwerkoplossingen de effectiviteit van een generieke aanpak te optimaliseren.

Echter, als blijkt dat een algemene aanpak niet effectief is voor alle doelgroepcategorieën – en dus niet volstaat – mag mainstreaming geen dwingend keurslijf zijn: in gevallen dat een specifieke aanpak nadrukkelijk tot effectiever beleid leidt en dus ook uit oogpunt van doelmatigheid voordelen biedt, is deze aanpak te verkiezen.

Stabiliteit en coördinatie

De beleidsdoorlichting heeft ook nog andere inzichten opgeleverd die voor de beleidsvoering in de toekomst relevant zijn. Zo maakt de doorlichting duidelijk dat er voor het integratiebeleid ook de komende jaren een belangrijke opgave ligt op de arbeidsmarkt. Verder blijkt uit de doorlichting dat er nadelen zijn verbonden aan «beleidsnomadisme» en een hoge frequentie van stelselwijzigingen. Voorts lijkt een structuur nodig waarbij aan de voorkant van het beleid met de vakdepartementen en gemeenten afrekenbare afspraken worden gemaakt over de inzet en de te behalen resultaten voor wat betreft de toegankelijkheid van algemene voorzieningen en de meting (monitoring) van output en outcome naar herkomst. Dat in de beleidsdoorlichting kon worden aangetoond dat het generieke vsv-beleid ook effecten heeft op de schooluitval van leerlingen met een migratieachtergrond is direct te danken aan de uitstekende gegevensinfrastructuur op dit beleidsterrein, terwijl de onmogelijkheid om effecten van het re-integratiebeleid in kaart te brengen een direct gevolg is van het gebrek aan aandacht voor deze groepen in het beleid en in de beleidsinformatie.

Om dit te realiseren is, en dat blijkt ook uit de beleidsdoorlichting, de coördinatiefunctie rond integratie gebaat bij een stevige positionering in politiek en Kabinet. Dat is nadrukkelijk aan de orde waar het het politieke gewicht van de bewindspersoon betreft. Zo concludeert de synthesestudie dat het feit dat de huidige coördinerende Minister tevens vice-premier is, de regierol van de beleidsdirectie Samenleving en Integratie heeft versterkt. Voor een meer structurele versterking van de doorzettingsmacht van het integratiebeleid, los van de veranderlijke politieke inbedding in het Kabinet, zou een coördinatiestructuur waarbinnen de coördinerend Minister prestatieafspraken maakt met andere departementen een bruikbare vorm zijn.

Daarin zouden niet alleen – vooraf – afspraken kunnen worden gemaakt over de vormgeving en invulling van het te voeren beleid, over de verantwoordelijkheden van verschillende departementen met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, maar ook over de wijze waarop de voortgang van het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd.

Inburgering

Ook op het terrein van het inburgeringsbeleid levert de synthesestudie een aantal belangrijke inzichten op: inburgering draagt bij aan een betere beheersing van de Nederlandse taal, een grotere kennis van de Nederlandse samenleving en bevordert participatie. Uit de studie komt specifiek naar voren dat inburgering een positieve bijdrage levert aan de arbeidsparticipatie van nieuwkomers, de huidige doelgroep van het beleid. Deze uitkomsten onderstrepen het maatschappelijke nut en de waarde van de inburgering en vormen een stevige basis voor de voortzetting van het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers.

Het systeem van verplichte inburgering en resultaatsverplichting dat in 2007 is ingevoerd heeft tot een groter bereik en betere resultaten geleid,

in termen van het aantal personen dat het minimale niveau van zelfredzaamheid heeft bereikt, dan het eerdere systeem van de Wet inburgering nieuwkomers en oudkomersregelingen met als uitgangspunt een inspanningsverplichting. Vanuit het perspectief van doelbereik bezien is een voortzetting van het beleid van verplichte inburgering met een resultaatsverplichting derhalve een logische keuze.

Het inburgeringsbeleid heeft in de afgelopen 15 jaar een groot aantal beleidswijzigingen doorgemaakt. In 2013 is het stelsel opnieuw herzien, waarbij tevens een stevige bezuinigingslag op het stelsel is doorgevoerd. Een belangrijke wijziging van het recente inburgeringsbeleid is de invoering van de eigen verantwoordelijkheid per 2013. De voorlopige resultaten van het huidige stelsel laten zien dat een aanzienlijke groep inburgeraars nog niet in staat is gebleken om binnen de termijn van drie jaar aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Ik heb uw Kamer hierover recent uitgebreid geïnformeerd per brief (Kamerstuk 32 824, nr. 161). Vooral de tegenvallende resultaten van de groep asielgerechtigde nieuwkomers vallen op. Deze groep blijkt moeite te hebben met de eigen verantwoordelijkheid. De onderzoekers geven aan dat meer ondersteuning voor deze kwetsbare groep de resultaten kan verbeteren. In eerdergenoemde brief heb ik een aantal maatregelen aangekondigd die de inburgering van deze groep beoogt te versterken; zoals het verbeteren van de informatiepositie van inburgeringsplichtigen en meer maatwerk. Er zal een pilot worden opgezet gericht op het bereiken en informeren van achterblijvende groepen.

Met de introductie van het participatieverklaringstraject krijgen gemeenten weer een uitvoerende taak in de inburgering van migranten. Via dit traject ontstaan meer contactmomenten met alle inburgeringsplichtigen en kunnen gemeenten de inburgering en integratie van kwetsbare inburgeraars ondersteunen. Met het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom en het uitwerkingsakkoord is daarnaast een stevige impuls gegeven aan de integratie en participatie van asielmigranten. Eén van de maatregelen is de structurele verhoging van het beschikbare budget voor de maatschappelijke begeleiding aan asielgerechtigden. In het richtinggevende kader van de maatschappelijke begeleiding is ook expliciet de hulp van gemeenten bij de start van de inburgering opgenomen.

Zoals ik in mijn brief over de inburgering heb aangegeven is een brede verkenning naar het inburgeringsbeleid gestart die ook de komende maanden nog doorloopt. Naast de aangekondigde onderzoeken naar de werking van het stelsel, waaronder de evaluatie van het huidige inburgeringsstelsel waar uw Kamer tijdens de begrotingsbehandeling SZW op 7-12-2016 om heeft verzocht, is zeer recent ook nieuw onderzoeksmateriaal beschikbaar gekomen van de Algemene Rekenkamer. Zoals ik in mijn brief van vorige week (d.d. 26 januari, Kamerstuk 32 824, nr. 182) naar aanleiding van het Rekenkamerrapport reeds heb aangegeven, is een stelseldiscussie iets voor de kabinetsformatie. Op basis van dat onderzoeksmateriaal, de uitkomsten van de synthesestudie en overige inzichten die via continue monitoring worden vergaard, kan vervolgens goed onderbouwd worden besloten welke maatregelen nog verder kunnen worden genomen om het inburgeringsbeleid te verbeteren. Tegelijkertijd wil ik ook op korte termijn al verbeteringen aanbrengen aangezien het van groot belang is dat het inburgeringsstelsel zo snel mogelijk optimaal functioneert. Voor de concrete acties die ik op dit punt heb ingezet volsta ik hier met de verwijzing naar mijn brief van vorige week.

20-procents varianten

Ten aanzien van de verkenning van de 20-procents varianten blijkt dat er de facto uitsluitend zou kunnen worden bezuinigd op de inburgering en de remigratie, waarbij de inburgering – vanwege de omvang van het budget en het gegeven dat er bij de remigratie uitsluitend op nieuwe

gevallen zou kunnen worden ingegrepen en deze regeling al wordt afgebouwd naar 2025 – eigenlijk de enige begrotingspost is die werkelijk een optie hiervoor vormt. Gezien het feit dat juist van de inburgering is aangetoond dat die doeltreffend is en gezien de forse instroom van nieuwe groepen asielzoekers, waarvan het van groot belang is dat zij zo snel mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving (de WRR gaf in december 2015 aan dat er op dit punt «geen tijd te verliezen» is), is een bezuiniging op dit instrument echter niet wenselijk. Wel kan worden onderzocht of een differentiatie naar de hoogte van leenbedragen efficiëntievoordelen kan opleveren.

Overall beeld

Er is in het afgelopen anderhalve decennium nadrukkelijk voortgang geboekt op het terrein van integratie, maar de einddoelen van het beleid – een gelijke, of zelfs maar een evenredige positie – zijn nog niet bereikt. Er is nog steeds sprake van sociaal-economische achterstand van groepen met een migratieachtergrond en ook op de sociaal-culturele dimensie is er op onderdelen bij sommige bevolkingscategorieën nog sprake van een te grote afstand. Dat geldt voor de reeds langer in Nederland verblijvende groepen met een migratieachtergrond maar zeker ook voor de nieuwe groepen die de afgelopen periode in Nederland asiel hebben gezocht en gekregen. Dit betekent dat het integratiebeleid in de komende periode van onverminderd groot belang is en met kracht dient te worden voortgezet. De doorlichting geeft daarbij richting voor een effectieve beleidsinstrumentering en -uitvoering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher