

Vergaderjaar 2021–2022

32 824

Integratiebeleid

Nr. 357

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2022

Tijdens het hoofdlijnen debat op 17 februari 2022 (Kamerstuk 35 925 XV, nr. 108) heb ik uw Kamer toegezegd een brief te sturen met een visie op het begrip integratie. Deze toezegging heb ik gedaan naar aanleiding van de vraag van het Kamerlid Van Baarle, van de fractie Denk, of «het niet tijd wordt om te breken met het gedateerde begrip integratie». Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitvoering aan mijn toezegging. Ik start met een korte schets van de context, daarna ga ik in op (de opkomst van) het begrip integratie, het samenlevingsperspectief en inclusie en licht daarbij toe welke concepten en uitgangspunten wat mij betreft nu relevant zijn voor de Nederlandse samenleving.

Context

Nederland is van oudsher een land waar mensen uit verschillende landen en met verschillende achtergronden een thuis vinden. Dat heeft ons land mede gevormd tot wat het nu is. Een land met een grote verscheidenheid aan leefstijlen, waardepatronen, opvattingen en beschouwingen. Een land ook waar mensen, binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat, de vrijheid hebben hun eigen keuzes te maken en richting aan hun eigen leven kunnen geven.

Integratie

Voor mensen die nieuw in Nederland komen, is het hanteren van het integratieperspectief behulpzaam. Vanaf midden jaren '70 van de vorige eeuw heeft beleid gericht op integratie zijn intrede gedaan in het overheidsbeleid. De WRR geeft in hoofdstuk 4 van het rapport *Samenleven in verscheidenheid* (2020) een historisch overzicht van de verschillende beleidsmodellen die hierbij zijn gehanteerd. In de bijlage bij deze brief is een schematisch overzicht van deze modellen opgenomen.

(Het begrip) integratie is en blijft relevant. Mensen blijven naar ons land komen, bijvoorbeeld om, zoals nu veel mensen uit Oekraïne helaas noodgedwongen, een veilig heenkomen te zoeken in Nederland en mogelijk voor langere tijd in Nederland verblijven. Uit recente cijfers van het CBS¹ blijkt dat op 1 januari 2021 van de inwoners in Nederland 14% in het buitenland geboren is – zij zijn dus als migrant naar Nederland gekomen – en dat 11,4 procent van de bevolking een in Nederland geboren kind van migranten was. Deze eerste en tweede generatie mensen met een migratieachtergrond vormen dus ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking. Dit aandeel neemt als gevolg van natuurlijke aanwas (geboorten minus overlijden) en als gevolg van voortgaande migratie geleidelijk toe. In de periode 2017–2021 was die toename ongeveer een half procentpunt per jaar. In 2050 heeft naar verwachting tussen 31 en 40% van de inwoners een migratieachtergrond, eerste en tweede generatie, zo blijkt uit de *Verkenning bevolking 2050* van het NIDI en CBS in 2021.

Bij integratie gaat het over beleid dat nodig is om nieuwkomers, die zich voor kortere of langere tijd in Nederland willen, mogen en kunnen vestigen, te faciliteren bij het deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Het gaat dan om ondersteuning bij het leren van de taal en het vinden van werk, het vinden van de weg in de samenleving maar ook het respecteren van de rechten, plichten en waarden in Nederland en hen hierop aanspreken. Het is van belang te onderkennen dat nieuwkomers ook talenten en vaardigheden hebben en die willen inzetten en daarmee dus bijdragen aan en participeren in onze samenleving. Het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals dat op 1 januari 2022 in werking is getreden, is een voorbeeld van integratiebeleid.

Integratie vanuit theoretisch en wetenschappelijk perspectief

Nieuwkomers (1^e generatie mensen met een migratieachtergrond) in Nederland kunnen, afhankelijk van hun achtergrond en migratiereden, onder andere te maken hebben met taaltekorten, waarderingsproblemen met betrekking tot hun opleiding en werkervaring en het nog ontbreken van netwerken. Dit kan hen op achterstand zetten. Die achterstand wordt in het algemeen bij diegenen die langer in Nederland verblijven steeds meer ingelopen. De 2^e generatie mensen met een migratieachtergrond zijn in Nederland geboren, groeien hier op, gaan hier naar school en spreken de taal. Bij deze 2^e generatie mensen met een migratieachtergrond en hun kinderen is het concept van het integratiebeleid, zoals hierboven geschetst, niet van toepassing. Wel kan er bij hen sprake zijn van achterstanden.

Een en ander is empirisch terug te vinden in de *Jaarrapporten Integratie*² en de *Kernindicatoren Integratie* van het CBS, maar ook in de SCP-studie *Integratie in Zicht* uit 2016. Uit deze studies en cijfers blijkt dat er grosso modo sprake is van positieve ontwikkelingen bij de integratie van mensen met een migratieachtergrond. Zo blijkt bijvoorbeeld dat het aandeel leerlingen met een migratieachtergrond, dat de hogere vormen van het middelbaar onderwijs (havo/vwo) volgt, harder stijgt dan onder leerlingen zonder migratieachtergrond, zodat de achterstand geleidelijk afneemt. Die

¹ CBS hanteert hier de recentelijk ingevoerde nieuwe definitie van herkomstcategorieën <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-inwoners-zijn-in-het-buitenland-geboren->. CBS gaat nu in haar statistieken uit van «migranten en kinderen van migranten». Deze nieuwe indeling is nog niet beschikbaar voor eerdere jaren. In deze brief wordt daarom nog de terminologie 1e en 2e generatie mensen met een migratie-achtergrond, gebezigd.

² Met het CBS wordt overlegd over een herziening van deze titel teneinde meer recht te doen aan het bredere perspectief van integratie en samenleven.

voortgang is het sterkst bij de 2^e generatie. Deze ontwikkeling wordt bij voorbeeld goed zichtbaar bij de leerlingen met Marokkaanse achtergrond. Bij deze groep lag het aandeel dat een havo/vwo-opleiding volgde in het schooljaar 2003/2004 26 procentpunt lager dan onder leerlingen zonder migratieachtergrond, terwijl deze achterstand in 2020/2021 was gekrompen tot 14 procentpunt.

Soortgelijke ontwikkelingen zien we ook op de arbeidsmarkt waar de netto-participatie van mensen met een migratieachtergrond sneller stijgt dan onder de mensen zonder migratieachtergrond en de achterstand dus afneemt. Bij de 2^e generatie benadert de participatiegraad die van de mensen zonder migratieachtergrond, of ligt daar in het geval van de 2^e generatie met Surinaamse achtergrond zelfs iets boven.

Dat onderstreept het belang van beleid gericht op het inlopen van achterstanden en gelijkwaardige kansen voor alle groepen met achterstanden, zoals bijvoorbeeld in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Maar ook beleid gericht op het tegengaan van discriminatie en racisme.

De geschetste positieve trends laten onverlet dat er ook nieuwkomers zijn die zich nog in een ongunstige en kwetsbare positie bevinden en die tijd nodig hebben om tot goede participatie te komen. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in een hoge bijstandsafhankelijkheid van veel mensen met een migratieachtergrond.

Samenleven

Integratie is van essentieel belang, voor zowel nieuwkomers zelf, als voor het samenleven met elkaar in Nederland. Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid, als ook een samenleving die iedereen de kans biedt zijn talenten te ontplooiën. Van nieuwkomers verwachten we een actieve houding en inspanning om de taal te leren en te participeren, bij voorkeur met betaalde arbeid. Nieuwkomers worden hierbij ondersteund door de overheid. De samenleving moet op haar beurt aan iedereen gelijkwaardige kansen en toegang bieden, in het onderwijs, op de arbeidsmarkt maar ook op de woningmarkt.

Het is van belang om te realiseren dat de afgelopen decennia migratie naar Nederland sterk van karakter is veranderd, zoals eind 2020 door de WRR in beeld gebracht³. Er is sprake van vier keer nieuwe verscheidenheid: Niet alleen is het jaarlijks aantal migranten de afgelopen decennia toegenomen, ook de aard van de immigratie is veranderd. In plaats van grote groepen migranten uit een klein aantal landen, komen er nu kleine groepen uit een veelvoud van landen (in 2020 220 herkomstlanden). Ten derde is er sprake van een toegenomen «vlottendheid»; migranten blijven tegenwoordig korter in Nederland. Uit cijfers van het CBS blijkt bijvoorbeeld dat van de migranten die in 2010 naar Nederland kwamen, ruim een derde na 2 jaar het land weer verlaten had. Tot slot laat de WRR zien dat nieuwe migranten niet in gelijke mate over Nederland verspreid zijn, wat voor grote verscheidenheid tussen en binnen gemeenten zorgt. Het gaat al lang niet meer om duidelijk te onderscheiden en af te bakenen groepen nieuwkomers enerzijds en mensen die hier al generaties lang wonen anderzijds. Zo zijn ook de migranten uit de jaren '70 van de vorige eeuw en hun kinderen onderdeel van de Nederlandse samenleving.

³ WRR: *De nieuwe verscheidenheid* (2018) en *Samenleven in verscheidenheid* (2020), hoofdstuk 2.

Daarom wint ook het samenlevingsperspectief aan belang náást het perspectief van integratie. Bij het samenlevingsperspectief gaat het om sociale relaties tussen mensen, de wijze waarop wij met elkaar samenleven en hoe we met elkaar omgaan. Iedereen die in Nederland woont (mensen die hier geboren zijn – ongeacht waar de wieg van hun (voor)ouders stond, mensen die hier niet geboren zijn maar in Nederland een leven hebben opgebouwd, mensen waarvan de voorouders hier al generaties lang wonen en óók nieuwkomers en hun kinderen) is onderdeel van de Nederlandse samenleving en moet zich een volwaardig burger weten en voelen. Mensen op basis van een (gepercipieerde) herkomst (continu) aanspreken op hun mate van integratie acht ik niet behulpzaam voor het samenleven met elkaar. Aanspreken kan wel aan de orde zijn bij nieuwkomers, zoals hierboven aangegeven, om de taal te leren en deel te nemen aan de Nederlandse samenleving.

Inclusie

Dit kabinet streeft naar «inclusief» samenleven, waarbij de diversiteit aan opvattingen, waardepatronen en leefstijlen die ons land rijk is, er mag zijn en wordt gerespecteerd. Die ruimte is niet onbegrensd. Inclusie vergt gelijkwaardigheid, wederkerigheid en open en actief luisteren naar elkaar. De democratische rechtsstaat legt de basis voor de inclusieve samenleving. Dat vraagt dat iedereen respect heeft voor en zich houdt aan de regels en beginselen en wetten van deze rechtsstaat en, op individueel niveau, elkaars ruimte respecteert en gunt. Het gaat hierbij ook om erkennen en respecteren van de eigenheid van een persoon, zodat er ruimte ontstaat om vanuit eigen achtergrond en talent maatschappelijk tot ontplooiing te komen. Daarbij acht ik participatie en gelijkwaardige toegang tot de arbeidsmarkt en andere domeinen van het openbare leven belangrijke schakels om aan de volgende generaties een vitale en weerbare samenleving over te dragen. Daar zet het kabinet zich voor in.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

(Bron: WRR rapport Samenleven in verscheidenheid⁴).**Tabel 4.1** Nederlandse beleidsmodellen voor integratie (1960-heden)

	Aard van de migratie	Beleidsdiagnose	Concept van integratie	Beleidsremedie	Vormgeving van beleid
Laissez-faire-beleid 1960-1975	Productiegerichte arbeidsmigratie uit Zuid-Europa, Turkije en de Maghreb, en postkoloniale migratie van Zuid-Molukkers	Migranten verblijven tijdelijk	Integratie is geen overheidstaak	Lokale aandacht voor huisvesting	Specifiek beleid voor gastarbeiders
Multicultureel beleid 1975-1990	Gezinshereniging, postkoloniale migratie uit Suriname en de Antillen	Migranten blijven: inpassing migranten in Nederlandse samenleving	Integratie met behoud van eigen cultuur en identiteit, overheidscommunicatie in eigen taal	Subsidiëring zelforganisaties, onderwijs in eigen taal en cultuur	Specifiek beleid voor minderheden
Achterstandsbeleid 1990-2000	Gezinsvorming, asielmigratie	Sociaal-economische achterstanden bij specifieke groepen	Evenredige sociaal-economische participatie	Wegwerken van achterstanden in huisvesting, taal en opleiding	Algemeen beleid en specifiek beleid voor achterstandsgroepen
Burgerschap-beleid 2000-heden	Asielmigratie, EU-arbeidsmigratie, kennismigratie	Iedereen moet participeren in de Nederlandse samenleving	Migranten dienen een bijdrage te leveren aan de samenleving, zelfredzaamheid	Focus op sociaal-culturele inburgering, naast aandacht voor sociaal-economische participatie	Algemeen beleid

⁴ De naamgeving van de verschillende beleidsmodellen is van de WRR.