

Vergaderjaar 2021–2022

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2022

Conform de uitwerking (Kamerstuk 34 000, nr. 52) van de motie van het lid Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) informeer ik u via deze brief over de opzet van de periodieke rapportage (voorheen: beleidsdoorlichting) van het thema Integratie en maatschappelijke samenhang (artikel 13 van de begroting van SZW) die in 2023 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

In de bijlage vindt u een nadere toelichting op de opzet van deze periodieke rapportage.

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

1: Periodieke rapportage Integratie en Maatschappelijke samenhang (artikel 13 van de SZW-begroting).

SZW wil bijdragen aan een inclusieve en sociaal stabiele samenleving waarin mensen in alle verscheidenheid met elkaar samenleven en zonder belemmeringen kunnen participeren in de maatschappij. Het beleid van Integratie en maatschappelijke samenhang richt zich op het bevorderen van gelijkwaardige kansen en posities op de arbeidsmarkt, een snelle en goede inburgering van nieuwkomers, het stimuleren van samenleven in verscheidenheid, het weerbaar maken tegen ongewenste beïnvloeding en het versterken van de sociale stabiliteit.

Dit sluit aan bij de algemene doelstelling van artikel 13 van de SZW-begroting, namelijk:

- De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migratieachtergrond en het doen accepteren van culturele diversiteit in de samenleving.
In het integratiebeleid ligt de nadruk op het creëren van sociale stabiliteit in een samenleving die in cultureel opzicht steeds meer divers wordt. Een sociaal stabiele samenleving houdt in dat:
 - mensen zelfredzaam zijn en zonder belemmeringen kunnen meedoen;
 - zij in al hun verscheidenheid met elkaar samenleven;
 - iedereen zich thuis voelt ongeacht herkomst, religie of levensovertuiging.
- Dit wordt gerealiseerd door:
 - het bevorderen van samenhang en het voorkomen van maatschappelijke spanningen;
 - het werken aan een evenredige positie en participatie in de Nederlandse samenleving en aan een evenredig bereik en effectiviteit van voorzieningen voor alle burgers in Nederland;
 - het ervoor zorgen dat nieuwkomers snel de Nederlandse taal machtig zijn en kennis hebben van de Nederlandse samenleving.

Integratie en Maatschappelijke samenhang bevat een drietal operationele doelstellingen: a) de inburgering van nieuwkomers, b) de integratie van groepen met een migratieachtergrond en c) het bevorderen van sociale samenhang en voorkomen sociale spanningen.

Deze doelstellingen zijn in *outcome*-termen geformuleerd, vormen de legitimatie voor het beleid, en worden als vertrekpunt genomen voor de periodieke rapportage. Daarbij is wel een nadere afbakening relevant. Afhankelijk van de fase waarin het beleid zich bevindt, is de doorlichting van de verschillende beleidsonderdelen meer of minder opportuun. Deze afbakening wordt hieronder uitgewerkt.

De evaluatieperiode betreft de periode 2014 t/m 2021, en sluit daarmee aan op de periode waarop de meest recente beleidsdoorlichting uit 2016 betrekking had.

Opdracht Inburgering

- De inburgering is als specifiek instrument aan te merken. Het doel van de inburgering is om nieuwkomers met taal en kennis van de Nederlandse samenleving toe te rusten voor hun participatie in de Nederlandse samenleving.
- De opdracht inburgering is in principe goed evalueerbaar en dat is in de Beleidsdoorlichting van artikel 13 Integratie en Maatschappelijke

Samenhang in 2016 dan ook uitgebreid gebeurd. Onder meer naar aanleiding van de inzichten die de doorlichting destijds opleverde, is een nieuw inburgeringsstelsel ontwikkeld. Dit stelsel is per 1 januari 2022 ingegaan en het is op dit moment nog te vroeg om dit beleidsinstrument al te evalueren: de eerste resultaten kunnen op zijn vroegst in 2025 zichtbaar worden, als de initiële inburgeringstermijn van 3 jaar is verstreken. Een evaluatie van de Wet Inburgering 2013 is evenmin opportuun. Dit instrument is al eerder geëvalueerd op doeltreffendheid in de beleidsdoorlichting uit 2016 (Kamerstuk 29 082, nr. 31) en in de wetsevaluatie die in 2018 door Significant¹ is uitgevoerd. Naar aanleiding van deze evaluaties is dit instrument afgeschaft en vervangen door het nieuwe stelsel. Wel zal het proces van de evidence based beleidsontwikkeling van het per 1 januari 2022 ingegane stelsel worden geëvalueerd. Daarin zal de beleidstheoretische onderbouwing van het beleid worden beoordeeld en zal worden onderzocht in welke mate het stelsel aan de voorwaarden voor een doeltreffend en doelmatig instrument voldoet.

Opdracht Integratie

- Het doel van het integratiebeleid is in *outcome*-termen geformuleerd, namelijk: een evenredige positie en participatie in de Nederlandse samenleving van groepen met een migratieachtergrond en een evenredig bereik en evenredige effectiviteit van voorzieningen;
- Omdat de instrumentering van dit beleid vooral via generieke instrumenten plaatsvindt, is een toetsing op doeltreffendheid en doelmatigheid een methodisch lastige en complexe exercitie. Immers, een onderzoeksopzet waarbij de positie en ontwikkeling van de doelgroep met een controlegroep wordt vergeleken, behoort bij generieke instrumenten niet tot de mogelijkheden; dit beleid is op iedereen van toepassing. Deze situatie is niet fundamenteel anders dan bij de beleidsdoorlichting uit 2016 en voor de komende periodieke rapportage zal een vergelijkbare aanpak worden gehanteerd als destijds is gevolgd. Via een zogeheten *realistic evaluation* zal worden onderzocht of er sprake is van doeltreffend beleid. Bij een dergelijke aanpak wordt, wanneer de werkzame mechanismen die in de beleidstheorie worden verondersteld aantoonbaar effectief zijn, geconcludeerd dat het gevoerde beleid effectief is. Verder zullen bij groepen met een migratieachtergrond per generatie *evenredigheidsanalyses* worden uitgevoerd. Daarbij geldt dat, wanneer er over de generaties heen sprake is van een meer evenredige participatie van groepen met een migratieachtergrond ten opzichte van de totale bevolking in Nederland (en dus een afnemend belang van de factor «herkomst»), er sprake is van een ontwikkeling naar doelbereik, waarbij aan dit soort multi-variate analyses ook indicaties omtrent doeltreffendheid kunnen worden ontleend.

Opdracht Inclusief Samenleven

- Het bevorderen van maatschappelijk samenhang en werken aan een inclusieve samenleving en het voorkomen van spanningen kan worden samengenomen onder de titel «samenleven». Hieronder ressorteert een aantal uiteenlopende beleidsactiviteiten, die als gemeenschappelijke deler hebben dat ze het samenleven van de bevolking in een *superdiverse* samenleving faciliteren. Daarbij kan zowel gedacht worden aan het bestrijden van discriminatie, het vergroten van de weerbaarheid en veerkracht van (specifieke) groepen, als aan het

¹ Michiel Blom e.a. (13 juni 2018), *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet Inburgering 2013*, Barneveld: Significant. Bijlage bij Kamerstuk 32 824, nr. 222.

voorbereiden en ontwikkelen van beleid dat de Nederlandse samenleving voorbereidt op de effecten van demografische ontwikkelingen voor de middellange termijn (het midden van deze eeuw).

- Ook op dit thema is de beleidsevaluatie niet eenvoudig: het toerekenen van maatschappelijk verschijnselen die *niet* zijn opgetreden – zoals maatschappelijke spanningen – als resultaat van het gevoerd beleid is immers niet mogelijk. En ook bij discriminatie is de doeltreffendheid van het beleid moeilijk kwantificeerbaar, aangezien de contextuele invloeden, zowel nationaal als internationaal, van grote invloed zijn. Het samenlevenbeleid in enge betekenis is tenslotte dermate recent² dat het zich nog in een de eerste fase van beleidsontwikkeling bevindt en nog geen meetbare resultaten kan opleveren. In de periodieke rapportage zullen de inzichten voor wat betreft dit onderdeel worden ontleend aan de basisbeleidsinformatie die is verzameld over de relevante thema's (zoals de onderzoeken naar ervaren discriminatie die het SCP op verzoek van Senl heeft uitgevoerd) en aan instrument- en programmaevaluaties die in de evaluatieperiode zijn uitgevoerd.

Centrale onderzoeksvragen periodieke rapportage Integratie en maatschappelijke samenhang

De onderzoeksvraag bij de periodieke rapportage is of er bij het onder artikel 13 ressorterende beleid sprake is van doelbereik en – voor zover het op dit moment al mogelijk is om vast te stellen – doeltreffendheid en doelmatigheid.

Daartoe zal een beschrijving worden gegeven van de vigerende beleidstheorie en zal de analyse van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen worden uitgevoerd door een analyse van de monitoringgegevens en evaluatieonderzoeken die over de evaluatieperiode beschikbaar zijn. Daarbij zal tevens een relatie worden gelegd met de beleidstheoretische vertrekpunten en inzichten.

De periodieke rapportage zal tenslotte ook ingaan op de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen.

Organisatorische opzet

- Bij de periodieke rapportage zal nauw worden aangesloten bij de vorm die in 2016 bij de beleidsdoorlichting artikel 13 Integratie en Maatschappelijke Samenhang is gehanteerd en die destijds is uitgevoerd conform het format van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.
- Er zal in opdracht van SZW/Senl door een onafhankelijke externe partij een brede synthesestudie worden uitgevoerd naar het in de periode 2016–2021 onder artikel 13 ressorterende beleid;
- Er zal een begeleidingscommissie worden samengesteld met externe deskundigen teneinde te waarborgen dat het onderzoeksrapport voldoet aan de kwaliteitseisen (zoals onafhankelijkheid) die aan een periodieke rapportage worden gesteld.

Bouwstenen voor de synthesestudie/periodieke rapportage

Bij de synthesestudie voor de periodieke rapportage zal in ieder geval gebruik worden gemaakt van:

² Dit beleid vindt zijn basis in de aanbevelingen uit het WRR-advies, *Samenleven in Verscheidenheid* uit 2020. Bijlage bij Kamerstuk 29 861, nr. 70.

- SIM2020
In 2020/2021 is een nieuwe editie van het Survey Integratie Migranten uitgevoerd. Dit periodieke grootschalige onderzoek vormt een belangrijke hoeksteen van de beleidsinformatie voor integratie- en samenlevenbeleid;
- LOCS
Het Longitudinaal onderzoek Cohort Statushouders (LOCS) is in 2016 gestart om de participatie en integratie te volgen van statushouders die sinds 1 januari 2014 een verblijfstitel asiel hebben gekregen;
- CBS-gegevens
Verder zijn de CBS-Jaarrapporten Integratie 2016, 2018, 2020 en 2022 beschikbaar, alsmede de geactualiseerde Kernindicatoren Integratie (tot en met de editie 2022) die het CBS jaarlijks oplevert. De volgende editie van het Jaarrapport Integratie verschijnt ultimo 2024 en dat is te laat om nog een rol te kunnen spelen bij de periodieke rapportage;
- Het onderzoeksrapport *Ontwikkelingen in evenredigheid* dat in 2022 – onder andere op basis van het SIM2020 – wordt uitgevoerd en begin 2023 wordt opgeleverd;
- De rapportages van de experimentele pilots die in het kader van de *evidence based* beleidsontwikkeling van het beleidsprogramma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) zijn uitgevoerd;
- De rapportages van de experimentele pilots die in het kader van de *evidence based* beleidsontwikkeling van de Veranderopgave Inburgering (VOI) in het kader van de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel zijn uitgevoerd;
- De SCP-studie «Met beleid van start» en de SCP-policybrief «In Uitvoering, Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat nodig is om dit beleid te verbeteren» uit 2021;
- De onderzoeken die op het thema discriminatie zijn uitgevoerd, zoals de SCP-studie *Ervaren Discriminatie* uit 2020, de virtuele praktijktest arbeidsmarktdiscriminatie (Panteia 2019) en verschillende onderzoeken naar triggerfactoren van discriminatie (antisemitisme, Verwey-Jonker, 2015; moslimdiscriminatie, Verwey-Jonker, 2016; anti-zwart racisme, Risbo 2021);
- De inzichten die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft opgeleverd in het kader van het adviestraject van de nieuwe migratiediversiteit heeft opgeleverd;
- De inzichten die in het kader van de Verkenning Bevolking 2050 door Nidi en CBS zijn opgeleverd;
- Evaluaties van beleidsinstrumenten die door de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) zijn uitgevoerd.

Planning

- Met uitzondering van het onderzoek naar ontwikkelingen in evenredigheid zijn alle bouwstenen reeds beschikbaar. De evenredigheidsstudie wordt in het eerste kwartaal van 2023 opgeleverd;
- De synthesestudie die als periodieke rapportage wordt uitgevoerd, zal in de herfst van 2022 worden aanbesteed en in de zomer van 2023 worden opgeleverd;
- Deze synthesestudie vormt de periodieke rapportage en zal eind 2023 aan uw Kamer worden aangeboden.