

32824 Integratiebeleid

30982 Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 413 Brief van de minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2024

Het is van groot belang dat iedereen in Nederland, ongeacht zijn of haar achtergrond, gelijkwaardige kansen krijgt. Het is niet acceptabel dat de plek waar iemand is geboren, of waar diens ouders zijn geboren, bepalend is voor zijn of haar kansen en daarmee voor de maatschappelijke positie die iemand kan bereiken. Het integratie- en samenlevenbeleid richt zich op de bestrijding van ongelijkheden in de samenleving en op gelijkwaardige kansen voor iedereen. Dit dient uiteindelijk te leiden tot evenredige, en op termijn gelijke, posities voor groepen met een verschillende herkomst. Om de voortgang van dit beleid te kunnen volgen, vindt een structurele evaluatie van de beleidsinzet en -effecten plaats. Het is in dit verband nuttig om periodiek – in een zogeheten synthesestudie – de resultaten van de uitgevoerde evaluatieonderzoeken en monitors bij elkaar te brengen en in samenhang te bekijken, om zodoende een totaalbeeld samen te stellen. De resultaten van deze synthese bied ik uw Kamer hierbij als Periodieke Rapportage aan.

In mijn brief van 6 september 2022 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 30 982, nr. 66) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de opzet van deze Periodieke Rapportage van het thema Integratie en Maatschappelijke Samenhang. Dit thema is onderdeel van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het beleid op dit SEA-thema correspondeert met beleidsartikel 13 van de SZW-begroting dat zich richt op het samenleven met elkaar in verscheidenheid waarbij mensen zonder belemmeringen kunnen participeren in de maatschappij.

Periodieke Rapportages vervangen de zogeheten *beleidsdoorlichtingen*. Deze samenhangende evaluaties werden voorheen elke vijf tot zeven jaar uitgevoerd om te bepalen in welke mate het gevoerde beleid bijdroeg aan de beoogde beleidsdoelstellingen. De voorliggende Periodieke Rapportage beoogt hetzelfde doel. In deze synthesestudie komen de volgende beleidsinstrumenten aan bod: het beleid gericht op a) het bevorderen van gelijkwaardige kansen en posities op de

arbeidsmarkt, b) een snelle en goede inburgering van nieuwkomers, c) het stimuleren van samenleven in verscheidenheid, d) het weerbaar maken tegen ongewenste beïnvloeding en e) het versterken van de sociale stabiliteit. De inzichten die deze synthesestudie oplevert, zijn belangrijk voor de evidence-based doorontwikkeling van dit beleid.

De Periodieke Rapportage is uitgevoerd conform de opzet die ik in mijn brief van 6 september 2022 heb geschetst. Ter voorbereiding van de Periodieke Rapportage is in 2020 grootschalig veldwerk uitgevoerd onder een omvangrijke steekproef van personen met een Iraanse, Marokkaanse, Nederlands-Caribische, Poolse, Somalische, Surinaamse en Turkse achtergrond. Ook is er een steekproef uitgevoerd onder personen zonder migratieachtergrond. Met het beschikbaar komen van dit databestand (het Survey Integratie Migranten, kortweg: SIM2020) werd het mogelijk om de bestaande tijdreeksen op basis van eerdere edities van het SIM door te trekken tot en met 2020.

Dit bestand vormde vervolgens een belangrijk onderlegger voor de brede studie naar de maatschappelijke positie van groepen met en zonder migratieachtergrond die het Rotterdams Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek (Risbo) van de Erasmus Universiteit Rotterdam op mijn verzoek heeft uitgevoerd.

Daarbij is zowel de feitelijke (absolute) positie van groepen als de relatieve positie ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het gemiddelde van de algemene bevolking (of waar dat niet mogelijk was: de bevolking zonder migratieachtergrond) in kaart gebracht, én de ontwikkeling in de tijd daarin. Dit rapport, dat ik uw Kamer op 25 september 2023 heb aangeboden, vormde vervolgens een hoeksteen voor de synthesestudie, die door Regioplan Beleidsonderzoek is uitgevoerd. Met dit syntheserapport wordt de Periodieke Rapportage van artikel 13 Integratie en Maatschappelijke Samenhang ingevuld.

Gezien de demissionaire status van het kabinet beperk ik mij in deze brief tot een beschrijving van het proces van de Periodieke Rapportage en de inzichten die de synthesestudie heeft opgeleverd over doelbereik (de mate waarin de beleidsdoelen worden bereikt), doeltreffendheid (de mate waarin het doelbereik aan de beleidsinzet kan worden toegeschreven) en (financiële) doelmatigheid van het onder het thema ressorterende beleid. Een appreciatie van wat de betekenis van deze inzichten zou moeten zijn voor het gevoerde beleid, is aan het volgende kabinet.

1.1 De methodiek van de synthesestudie

In mijn brief van 6 september 2022 heb ik de methodische beperkingen geschetst bij het meten van de doeltreffendheid en dus ook van de doelmatigheid van het beleid. Immers, doelmatigheid betreft de vraag of een gelijke of hogere doeltreffendheid met respectievelijk minder of hetzelfde budget had kunnen worden gerealiseerd, en daarmee is inzicht in doeltreffendheid een voorwaarde om de doelmatigheid te kunnen beoordelen. Methodisch spelen bij het meten van de doeltreffendheid van dit beleid verschillende problemen.

Ten eerste wordt het integratie- en samenlevenbeleid vooral via algemene (generieke) beleidsinstrumenten uitgevoerd. Dit impliceert dat het onmogelijk is om een (quasi-)experimentele onderzoeksofzet te hanteren waarbij de onder de werking van het beleid vallende doel- of experimentgroep wordt vergeleken met een controlegroep. Generiek beleid heeft immers betrekking op iedereen, ongeacht etnische herkomst, zodat er geen controlegroep te construeren is.

Een tweede complicerende factor bij deze periodieke rapportage is erin gelegen dat een deel van het beleid nog dermate recent is, dat het (nog) niet goed evalueerbaar is. Dit geldt om te beginnen voor de inburgering.

De Wet Inburgering 2013 is in de synthesestudie uit 2016 uitgebreid geëvalueerd en onder meer naar aanleiding van de inzichten die deze analyse opleverde heeft het toenmalige kabinet besloten om het stelsel 2013 te beëindigen en door een nieuw te vervangen.¹ Dit nieuwe stelsel – de Wet Inburgering 2021 – is per 1 januari 2022 in werking getreden. De initiële inburgeringstermijn waarbinnen inburgeraars hun inburgering dienen te voltooien bedraagt drie jaar, zodat de eerste resultaten pas in 2025 zichtbaar kunnen worden. Dit beleidsinstrument kan daarom momenteel nog niet op doeltreffendheid en doelmatigheid worden onderzocht. In 2025 volgt een tussenevaluatie en in 2027 een wetsevaluatie om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen. De synthesestudie die ik u hierbij aanbied, bestaat voor wat betreft de inburgering daarom uit een beoordeling en waardering van de beleidstheoretische onderbouwing van het nieuwe beleid. Daarbij is nagegaan of de theoretische en empirische onderbouwing van het nieuwe stelsel voldoet aan de voorwaarden voor een doeltreffende aanpak.

¹ Kamerstukken, 2017 - 2018, 32824, nr.223

Een soortgelijke situatie speelt ook bij het beleidsprogramma *Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt* (VIA), dat in de eerste periode vooral als beleidsontwikkelingstraject gericht was op de ontwikkeling van een *evidence based* onderbouwing voor dit beleid, en ook bij het samenlevenbeleid dat mede naar aanleiding van het WRR-advies *Samenleven in Verscheidenheid* uit 2020 wordt ontwikkeld.

Ten derde speelt op de terreinen van Weerbare Samenleving en Samenleven nog de kwestie dat het toerekenen aan beleid van maatschappelijke verschijnselen die *niet* zijn opgetreden – zoals maatschappelijke spanningen of polarisatie – niet mogelijk is.

Om toch een bruikbaar beeld te krijgen van de doeltreffendheid van het gevoerde integratie- en samenlevenbeleid is, net als bij de vorige (in 2016 uitgevoerde) *beleidsdoorlichting* van artikel 13 van de SZW-begroting, voor een zogeheten *realistic evaluation* gekozen. Daarbij wordt nagegaan of de in de beleidstheorie veronderstelde mechanismen in de praktijk met onderzoek kunnen worden bevestigd. En als die mechanismen aantoonbaar effectief zijn, wordt vervolgens geconcludeerd dat het beleid effectief is. Deze methodiek is geschikt (en gangbaar) voor het ontwikkelen van inzicht in de doeltreffendheid van beleid wanneer een (quasi-) experimentele aanpak niet tot de mogelijkheden behoort.

Aanvullend op deze realistische evaluatie zijn de positie en ontwikkeling van *verschillende generaties* van groepen met een migratieachtergrond in de tijd in kaart gebracht. Die zijn vervolgens afgezet tegen die van het gemiddelde van de algemene bevolking en - in zogeheten *evenredigheidsanalyses*² - ten opzichte van de algemene bevolking met vergelijkbare achtergrondkenmerken.³ Via deze analyses wordt, aanvullend op de *realistic evaluation*, inzicht verworven in de ontwikkelingen in de maatschappelijke positie en de participatie van uiteenlopende bevolkingscategorieën, zowel ten aanzien van de absolute positie als ten aanzien van de relatieve positie ten opzichte van elkaar. Daarmee wordt additioneel inzicht verkregen in het doelbereik en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Bovendien leveren deze analyses een beeld op van de mate waarin de factor ‘migratieachtergrond’ nog een zelfstandige verklaring biedt voor (resterende) verschillen. Met deze combinatie van methodes wordt uiteindelijk een robuust

² Van evenredigheid is sprake als groepen met een migratieachtergrond dezelfde positie innemen als de overige bevolking met vergelijkbare (achtergrond)kenmerken.

³ In die gevallen dat een vergelijking met de algemene bevolking, om data-technische redenen, niet mogelijk was, is de vergelijking gemaakt met de bevolking zonder migratieachtergrond. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de gegevens die aan het SIM zijn ontleend.

inzicht verkregen in de voortgang van de integratie en het samenleven van groepen en worden onderbouwde plausibiliteitsredeneringen en conclusies mogelijk over de effecten van het beleid.

De synthesestudie heeft betrekking op de periode 2000 tot en met 2021, waarbij de nadruk op de periode 2014-2021 ligt. Dit is de periode die aansluit op het tijdvak waarop de beleidsdoorlichting van 2016 betrekking had. De specifieke beleidsonderdelen die in de synthesestudie aan de orde komen zijn achtereenvolgens (1) het participatiebeleid, (2) het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving en (3) het inburgeringsbeleid. Bij het participatiebeleid komt naast het beleidsprogramma '*Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt*' (VIA, voorheen: *Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt*) dat specifiek op groepen met een migratieachtergrond is gericht en dat door de directie Senl wordt uitgevoerd, ook generiek beleid aan de orde dat door andere partijen, buiten het thema Integratie en Maatschappelijke Samenhang en de begroting van artikel 13 om, wordt uitgevoerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de Participatiewet (artikel 2) of de aanpak van het voortijdig schoolverlaten.

De remigratieregeling, die ruim een zesde van de begroting van artikel 13 uitmaakt, is al in de vorige synthesestudie onderwerp van onderzoek geweest en wordt bovendien met ingang van 2025 afgebouwd en per 2027/2028 beëindigd en is om die redenen buiten de huidige studie gehouden.

Met de onderwerpen die in de synthesestudie aan de orde komen, heeft de periodieke rapportage betrekking op ruim 80% van de begroting van artikel 13 en biedt inzicht in het integratie- en samenlevenbeleid in den brede, waaronder dus ook in een aantal activiteiten die buiten artikel 13 van de SZW-begroting vallen. Met dit laatste onderdeel wordt recht gedaan aan de agenderende en coördinerende rol die Senl op het thema integratie en samenleven vervult.

De door Regioplan uitgevoerde synthesestudie, die u als bijlage bij deze brief aantreft, vormt een evaluatie op doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de hiervoor opgesomde onderdelen van het onder het SEA-thema en artikel 13 vallende beleid. Daarbij richt de analyse van doelbereik zich op de totale onderzoeksperiode en betreft dus de periode 2000-2021. De doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de periode 2000-2014 is in kaart gebracht in de vorige synthesestudie van het integratiebeleid, die is opgesteld ten behoeve van de

beleidsdoorlichting van artikel 13 in 2016 (Klaver, Odé, Smit & Witkamp, 2016). Voor wat betreft de ontwikkelingen in doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, brengt de huidige studie daarom de daarop aansluitende periode 2014-2021 in kaart. Verder treft u als bijlage bij deze brief het oordeel over de uitgevoerde synthesestudie aan van de onafhankelijk deskundige (prof. em. dr. H. Entzinger, Erasmus Universiteit Rotterdam).

1.2 Conclusie van de synthesestudie

Doelbereik

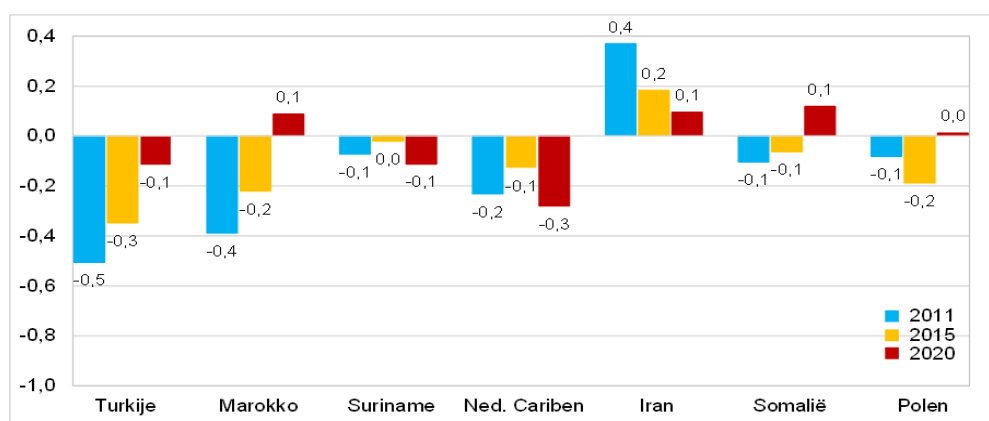
De conclusie die de synthesestudie op basis van een groot aantal bronnen trekt over doelbereik van het participatiebeleid, is dat groepen met een migratieachtergrond in het algemeen nog steeds een minder gunstige sociaaleconomische positie innemen dan gemiddeld of (in de gevallen waarin de vergelijking met het landelijk gemiddelde om data-technische redenen niet mogelijk is) dan de groep zonder migratieachtergrond. Dit beeld is zichtbaar in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en in het inkomen. Uit andere studies⁴ weten we dat dit bijvoorbeeld ook bij de huisvesting het geval is.

Zo is bijvoorbeeld het gerealiseerde opleidingsniveau van leerlingen met een migratieachtergrond bij de meeste groepen nog altijd lager dan gemiddeld, ligt de werkloosheid hoger en is het inkomen lager.

Vervolgens wordt in de synthesestudie vastgesteld dat in het onderwijs de (nadelige) verschillen over het algemeen in de loop van de tijd afnemen. Resterende verschillen kunnen daarbij in toenemende mate worden verklaard door generieke achtergrondkenmerken als leeftijd, geslacht en bijvoorbeeld opleidingsniveau van de ouders. Zo is bij er bij de gemiddelde adviesscore, die leerlingen in groep acht van het basisonderwijs krijgen voor het voortgezet onderwijs, in 2020 bij zes van de zeven onderzochte groepen sprake van een ongeveer evenredige score (de gemiddelde adviesscore stemt overeen met wat op basis van relevante achtergrondkenmerken zou mogen worden verwacht). Dat was in 2015 en in 2011 nadrukkelijk nog niet het geval. Toen was de adviesscore nog significant lager (zie figuur 1). De daaruit volgende conclusie is dat de 'etnische verklaring' afneemt. De feitelijke positie van groepen met een migratieachtergrond wordt in toenemende mate verklaard door algemene – niet aan herkomst gerelateerde – factoren die ook bepalend zijn voor de positie van de

⁴ Bijvoorbeeld uit de recente Risbo-studie '*Ontwikkelingen in Integratie*' van mei 2023.

groep zonder migratieachtergrond. Tenslotte wordt in de synthesestudie vastgesteld dat de tweede generatie doorgaans een betere positie inneemt dan de eerste generatie en dat er bij de eerstgenoemde groep vaker sprake van (meer) evenredige posities.



Figuur 1 Gemiddelde definitieve adviesscore in groep 8 van het basisonderwijs vergeleken met overige leerlingen met dezelfde achtergrondkenmerken, naar migratieachtergrond en jaar

(score van 1 t/m 7: 1 praktijkonderwijs, 2 vmbo bl, 2,5 vmbo bl of vmbo k, 3 vmbo k, 3,5 vmbo k of vmbo gl, 4 vmbo gl, 4,5 vmbo gl of vmbo tl, 5 vmbo tl, 5,5 vmbo tl of havo, 6 havo, 6,5 havo of vwo, 7 vwo)

Met betrekking tot de arbeidsmarktpositie geldt, afhankelijk van welke indicatoren, welke perioden en welke herkomstcategorieën in beschouwing worden genomen, een minder eenduidig beeld. De participatiegraad neemt bijvoorbeeld toe bij zowel burgers met als zonder migratieachtergrond.

Het verschil tussen de groep met migratieachtergrond en het gemiddelde neemt in laagconjunctuur over het algemeen iets toe, en in hoogconjunctuur iets af.

Per herkomstcategorie en onderzoeksperiode wisselt het antwoord op de vraag of het verschil met het gemiddelde daarmee met de tijd (licht) toe of afneemt. Ter illustratie worden hieronder enkele cijfers uit de "Monitor gelijkwaardige kansen"⁵, waar de synthesestudie mede op gebaseerd is, gepresenteerd. Daarbij wordt telkens het verschil in netto participatie tussen het gemiddelde van de bevolking en een specifieke herkomstcategorie getoond:

⁵ Monitor gelijkwaardige kansen, Significant, 2023

- Bij de eerste generatie met een Europese migratieachtergrond neemt de achterstand in participatie ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking tussen 2008 en 2021 licht af, van -5,7 procentpunt in 2008 naar -3,9 procentpunt in 2021. De economische conjunctuur beïnvloedt de ontwikkeling van de achterstand bij deze herkomstcategorie niet;
- Bij de tweede generatie met een Europese migratieachtergrond neemt de achterstand in participatie eerst toe tijdens de recessie: van -5,1 procentpunt in 2008 tot -5,9 procentpunt in 2011. In de jaren daarna neemt de achterstand af. In 2021 participeert deze herkomstcategorie zelfs +0,5 procentpunt vaker dan gemiddeld;
- Bij de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond neemt de achterstand ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking toe van -12,4 procentpunt in 2008 naar -17,8 procentpunt in 2021. Bij deze herkomstcategorie is geen duidelijk verband met de economische conjunctuur;
- Bij de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond is de grootste invloed van de conjunctuur te zien. De achterstand ten opzichte van het gemiddelde neemt sterk toe in de laagconjunctuur: van -3,4 procentpunt in 2008 tot -8,0 procentpunt in 2015, om daarna in de hoogconjunctuur weer af te nemen tot -2,1 procentpunt in 2021.

Bij het interpreteren van deze verschillen ten opzichte van het gemiddelde is relevant dat de gemiddelde participatie in Nederland in de laagconjunctuur eerst zakte van 76 procent in 2008 tot 75 procent in 2010, om daarna te stijgen tot 80 procent in 2021. De netto participatie is dus in 2021 4 procentpunt hoger dan die in 2008 was. Deze stijging is in absolute zin bij 3 van de 4 herkomst categorieën ook terug te zien, alleen bij de eerste generatie buiten-Europees is de netto participatie in 2021 lager dan die in 2008 was (62 procent versus 64 procent).

Bij de werkloosheid is een sterkere invloed van conjunctuur te zien dan bij de participatie. Hier blijkt dat de werkloosheid onder alle herkomstcategorieën met een migratieachtergrond in alle jaren hoger ligt dan gemiddeld en dat er forse verschillen zijn tussen herkomstcategorieën en tussen generaties. Ter illustratie worden hieronder enkele cijfers uit de "Monitor gelijkwaardige kansen" gepresenteerd, die het verschil in werkloosheid tussen het gemiddelde van de bevolking en specifieke herkomstcategorieën met migratieachtergrond tonen:

- Bij de eerste generatie met een Europese migratieachtergrond daalt de oververtegenwoordiging in de werkloosheid ten opzichte van het gemiddelde tussen 2008 en 2021 (van +3,1 procentpunt tot +2,0 procentpunt). In de tussenliggende jaren schommelt dit cijfer;
- Bij de tweede generatie met een Europese migratieachtergrond stijgt de oververtegenwoordiging in werkloosheid van +0,6 procentpunt in 2008 tot +0,9 procentpunt in 2021. In de tussenliggende jaren schommelt dit cijfer;
- Bij de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond neemt de oververtegenwoordiging in de laagconjunctuur toe: van +4,1 procentpunt in 2008 tot +7,2 procentpunt in 2013. Daarna daalt de oververtegenwoordiging in de hoogconjunctuur tot +3,5 procentpunt in 2019, om in de coronajaren vervolgens weer toe te nemen tot +4,4 procentpunt in 2021;
- Bij de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond neemt de oververtegenwoordiging toe in de laagconjunctuur: van +2,3 procentpunt in 2008 tot +6,0 procentpunt in 2016. Daarna daalt het verschil tot +2,2 procentpunt in 2021.

Verder loont werken ook minder: het gemiddelde uurloon van groepen met een migratieachtergrond ligt lager dan gemiddeld. En daarbij is ook op deze indicator geen sprake van eenduidige afname van dit verschil over de tijd: het verschil neemt bij de ene herkomstgroep toe, en bij de andere af. Wel is het gemiddelde uurloon van de tweede generatie hoger dan van de eerste. Ter illustratie worden hieronder enkele cijfers uit de “Monitor gelijkwaardige kansen” gepresenteerd die het verschil tussen het gemiddelde van de bevolking en specifieke herkomstgroepen met migratieachtergrond tonen:

- Bij de eerste generatie met een Europese migratieachtergrond neemt de achterstand in gemiddelde uurloon toe ten opzichte van het gemiddelde van de bevolking, van -0,16€ in 2008 tot -1,36€ in 2021;
- Bij de tweede generatie met een Europese migratieachtergrond zien we ook een negatieve trend. Deze groep had in 2008 een iets hoger gemiddeld uurloon dan het gemiddelde van de bevolking (+0,12€). In 2021 is hun gemiddelde uurloon juist iets lager dan onder het gemiddelde van de bevolking (-0,05€);
- Bij de eerste generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond neemt de achterstand in gemiddelde uurloon af: van -2,72€ in 2008 tot -1,80€ in 2021;

- Bij de tweede generatie met een buiten-Europese migratieachtergrond neemt de achterstand eerst toe van -1,00€ in 2008 tot -1,29€ in 2017, om daarna af te nemen tot -1,16€ in 2021.

De mate waarin verschillen in relevante achtergrondkenmerken de bovengenoemde positieverschillen verklaren, wisselt daarbij per indicator, groep en generatie. Zo worden bijvoorbeeld de verschillen in gemiddeld uurloon bij drie van de vier onderscheiden herkomstcategorieën (2^e generatie buiten-Europees en de 1^e en 2^e generatie Europees) volledig verklaard door de achtergrondkenmerken⁶ van de groepen, maar bij één groep (de 1^e generatie buiten-Europees) niet.

Daarentegen worden bij werkloosheid bij geen van de vier onderscheiden herkomstcategorieën de verschillen volledig verklaard door achtergrondkenmerken.⁷ Al met al is er op het domein van arbeidspositie veel minder sprake van een eenduidig beeld dan bij de onderwijsparticipatie.

Ook voor wat betreft de maatschappelijke samenhang is de conclusie minder eenduidig dan bij de onderwijsparticipatie. De onderzoekers concluderen dat de vraag of er sprake is van minder ervaren discriminatie, meer sociale verbinding en sociale stabiliteit moeilijk te beantwoorden is omdat er geen eenduidig beeld van doelbereik is. Dat hangt enerzijds samen met de lagere frequentie waarmee informatie op deze thema's beschikbaar komt, terwijl anderzijds meespeelt dat de doelstellingen bij deze betrekkelijk jonge loot van het beleid in de evaluatieperiode vaak (nog) niet concreet genoeg geformuleerd waren om deze systematisch te kunnen monitoren.

Niettemin komt uit het beschikbare onderzoek het beeld naar voren dat de identificatie met Nederland over de generaties heen sterker wordt, dat de waardeoriëntaties geëmancipeerder worden en dat er sprake is van geleidelijk convergerende opvattingen en een afname van sociale afstand tussen herkomstgroepen. Tegelijkertijd wordt een zogeheten *integratieparadox* zichtbaar: de tweede generatie is meer geworteld in de Nederlandse samenleving en participeert veel intensiever dan de eerste generatie, maar voelt zich tegelijkertijd

⁶ In de analyses zijn de volgende achtergrondkenmerken meegenomen: geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, burgerlijke staat, aantal kinderen, sector meest recente baan, inkomen ouders.

⁷ In de analyses zijn de volgende achtergrondkenmerken meegenomen: geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, burgerlijke staat, aantal kinderen, sector meest recente baan, inkomen ouders.

minder geaccepteerd en percipieert vaker discriminatie en uitsluiting in de Nederlandse samenleving.

Tenslotte geldt voor het inburgeringsbeleid dat het in 2022 ingevoerde stelsel nog te kort in werking is om doelbereik te kunnen vaststellen. Vanwege de wettelijke inburgeringstermijn van drie jaar zijn de eerste inzichten in doelbereik pas op zijn vroegst met ingang van 2025 mogelijk. Tussentijdse inzichten, bijvoorbeeld over slagingspercentages per cohort, zijn weliswaar te vinden in de Uitvoeringsbrief Inburgering die ik op 20 december jongstleden aan uw Kamer heb verstuurd (Kamerstuk 32 824, nr. 408), maar deze tussentijdse cijfers zijn, omdat de inburgeringstermijn nog niet is bereikt, nog niet geschikt voor een finaal oordeel over het doelbereik van het stelsel op dit moment.

1.2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

1.2.1.1. Participatiebeleid

Met betrekking tot de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid is de conclusie van de synthesestudie dat de beleidstheoretische en empirische onderbouwing van het gevoerde participatiebeleid over het algemeen degelijk is. De beleidsopzet en de gekozen beleidsinstrumentering zijn op onderbouwde wijze op basis van bestaand onderzoek tot stand gekomen en daarmee gefundeerd in theoretische en de empirische kennis in wat doeltreffende werkwijzen zijn.

Daarbij heeft bij het VIA-beleid (overigens net als bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel) de beleidsontwikkeling de vorm van experimenten en pilots gehad. Op die wijze is empirisch onderzocht welke werkwijzen, die op basis van de theoretische inzichten voor de hand lagen, in de praktijk het meest effectief en best uitvoerbaar zijn. Die werkwijze draagt onmiskenbaar bij aan de kwaliteit van de beleidsinstrumentering.

Deze inzichten leiden tot de onderzoeksconclusie dat het gevoerde beleid doeltreffend is: de aantoonbare werkzame bestanddelen maken onderdeel uit van het gevoerde beleid, en daarmee wordt geconcludeerd dat het plausibel is dat het beleid doeltreffend is.

Tegelijkertijd concludeert de studie met betrekking tot het VIA-programma dat de inzet van de werkzame mechanismen – als beleidsontwikkelingstraject – kleinschalig is geweest en dat dus niet mag worden verwacht dat dit onderdeel van het participatiebeleid in de periode 2014 – 2021 grote effecten heeft gehad op de uitkomsten op de arbeidsmarkt. In dit verband concluderen de onderzoekers dat een grotere inzet van middelen en capaciteit een

positieve bijdrage zou kunnen hebben op het dichterbij brengen van evenredige posities op dit terrein. Voor wat betreft de onderwijsparticipatie is de conclusie anders: daar is sprake van doeltreffend beleid dat ook in termen van doelbereik effecten heeft gesorteerd.

1.2.1.2. Beleid gericht op samenleven en weerbare samenleving

Ten aanzien van het gevoerde beleid op samenleven en een weerbare samenleving is de conclusie dat in de evaluatieperiode voornamelijk is ingezet op het ontwikkelen van een beleidsvisie en het ontwikkelen van inzicht in welke instrumenten en maatregelen daadwerkelijk effect sorteren. Die instrumenten kunnen vervolgens worden ingezet door lokale beleidspartners die het beleid lokaal ontwikkelen en uitvoeren. Deze instrumenten worden overigens vaak in samenwerking met deze lokale partners ontwikkeld.

De studie stelt vast dat er op dit beleidsveld in beperkte mate evaluaties beschikbaar zijn, maar dat de evaluaties die beschikbaar zijn, laten zien dat er in het algemeen gebruik wordt gemaakt van de verschillende werkzame mechanismen uit de beleidstheorie en dat *evidence based* beleid ten grondslag aan de instrumentering ligt.

De onderzoekers trekken de conclusie dat het aannemelijk is dat dit beleid bijdraagt aan een versterkt samenleven met elkaar en aan een grotere weerbaarheid van de samenleving.

Ook hier stellen zij vast dat het beleid voornamelijk kleinschalig van aard is en dat er weinig middelen beschikbaar zijn om de doelen van het beleid te realiseren. Daarmee is de impact die kan worden gerealiseerd beperkt en kunnen ook geen uitspraken over doelmatigheid worden gedaan.

1.2.1.3. De Wet Inburgering 2021

Met betrekking tot het inburgeringsbeleid concludeert de synthesestudie, op basis van een verkenning van uiteenlopende pilots, evaluaties en wetenschappelijke bijdragen, dat er een brede bewijslast bestaat dat de gekozen bouwstenen tot een doeltreffend stelsel leiden.

Daarbij wordt gerefereerd aan elementen als de combinatie van theoretisch en praktijkleren, de vroegtijdige start met taal en participatie, de intensieve begeleiding, het toepassen van maatwerk en de meerwaarde die duale trajecten hebben. Al deze elementen zijn bewezen effectief en vormen een stevige onderbouwing voor de verwachting dat dit nieuwe inburgeringsstelsel doeltreffend zal zijn. Verder concludeert de studie dat er ook bij de lokale partijen die het inburgeringsbeleid uitvoeren, positieve verwachtingen leven ten aanzien van de opbrengsten van het nieuwe stelsel.

Tegelijkertijd zijn er signalen dat de uitvoering niet zonder problemen verloopt. Daarbij gaat het enerzijds om zaken die als opstartproblemen van een nieuw stelsel zijn te kwalificeren (zoals de late start van het stelsel door problemen bij DUO en aanvankelijke problemen bij de leerbaarheidstoets), maar anderzijds zijn er ook signalen over meer structurele problemen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het beperkte aanbod van onderwijsinstellingen dat belemmerend werkt bij de onderwijsroute en wordt de 'vroegtijdige start' met een inburgeringsaanbod vanuit de gemeenten bemoeilijkt als er geen sprake is van uitplaatsing vanuit een nabijgelegen opvangcentrum. Het adaptieve en lerende karakter van het nieuwe stelsel biedt overigens de mogelijkheid om - ook tussentijds - op dit soort problemen in te spelen.

Hoewel door de onderzoekers op basis van de realistische evaluatiemethode wordt geconcludeerd dat de elementen waaruit het stelsel is opgebouwd aantoonbaar effectief zijn en dat het inburgeringsstelsel doeltreffend is, is een *feitelijke* vaststelling van

de mate van doeltreffendheid van de huidige Wet Inburgering 2021 pas in 2025 mogelijk. Dit houdt in dat er op dit moment ook nog geen conclusies kunnen worden getrokken over de doelmatigheid van het huidige stelsel. Aan de in 2016 en 2018⁸ uitgevoerde evaluaties van het vorige stelsel (de Wet Inburgering 2013) kunnen ook geen bruikbare inzichten worden ontleend, omdat het nieuwe stelsel – juist naar aanleiding van de (negatieve) evaluaties van de wet 2013 – een fundamenteel andere opzet heeft gekregen.

1.2.2 20% analyse

Een vast onderdeel van een periodieke rapportage is de verkenning van wat de effecten zouden zijn van een substantiële budgetverlaging. In de synthesestudie is daarom onderzocht wat de effecten zouden zijn van een vermindering van de beschikbare middelen met 20% van het budget.

Gezien (1) het grote beslag (van ruim 75%) dat de inburgering op het budget van artikel 13 uitmaakt; (2) het gegeven dat het budget voor de remigratieregeling vastligt in een wettelijke regeling en deze regeling al wordt beëindigd⁹ en (3) dat het resterende budget voor de rest van het beleidsartikel minder dan 7% van het totale budget voor artikel 13 bedraagt, is het onontkoombaar dat besparingsopties ter grootte van 20 procent in het inburgeringsbudget moeten worden gezocht.

Op dit beleidsonderdeel zijn dan ook enkele opties geïnventariseerd en doorgerekend. Dat levert voor een totaal aan 31 miljoen Euro aan denkbare besparingen op.

Ik teken hierbij aan dat een aanpassing van het stelsel op dit moment prematuur zou zijn omdat het huidige inburgeringsstelsel pas op 1-1-2022 van start is gegaan en pas op zijn vroegst in 2025 op doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden geëvalueerd (aangezien de wettelijk inburgeringstermijn van de eerste deelnemers dan afloopt). Bovendien is de beleidstheoretische en evidence-based onderbouwing van dit nieuwe stelsel door diverse evaluatoren, waaronder de onderzoekers van de synthesestudie, als goed beoordeeld. En hoewel het nieuwe inburgeringsstelsel is opgezet als 'lerend stelsel' en de mogelijkheid voor tussentijdse aanpassingen een inherent onderdeel uitmaakt van het systeem, vraagt een eventuele stelselwijziging nadrukkelijk om een *evidence*

⁸ Significant (2018), *Inburgering: systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013*.

⁹ Deze regeling wordt met ingang van 1-1-2025 afgebouwd en beëindigd in 2027/2028. Budgettair is die afbouw al ingeboekt in de meerjarenbegroting van artikel 13.

based onderbouwing. Daarvoor is het vooralsnog – nog geen twee jaar na de invoering van het nieuwe stelsel – te vroeg.

1.3 Beschouwing

De synthesestudie concludeert dat in de periode 2014-2021 sterk is ingezet op evidence-based beleidsontwikkeling en dat de kennis is toegenomen over welke beleidsinstrumenten wel en niet werken. Daarbij stellen de onderzoekers vast dat het beleid daadwerkelijk van deze inzichten gebruik maakt: het beleid is over het algemeen op basis van een goede theoretische en empirische onderbouwing ingericht, maakt gebruik van de bewezen werkzame mechanismen en wordt door de onderzoekers dan ook als doeltreffend gekwalificeerd. Deze analyse vormt de kern van de periodieke rapportage, die als hoofddoel het onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid heeft.

Het is betekenisvol dat deze conclusie onverkort geldt voor het nieuwe inburgeringsstelsel, dat het belangrijkste instrument vormt om de integratie en participatie van nieuwkomers in Nederland op gang te helpen. Er is in de woorden van de onderzoekers “brede bewijslast” dat er bij de Wet Inburgering 2021 sprake is van een doeltreffend instrument.

Ook met betrekking tot andere beleidsonderdelen luidt de onderzoeksconclusie dat het beleid doeltreffend is en bijdraagt aan het dichterbij brengen van de beleidsdoelen. Echter, bij deze onderdelen maken de onderzoekers kanttekeningen bij de omvang en intensiteit van de beleidsinzet.

Zo merken zij op dat bij bijvoorbeeld VIA en het beleid gericht op samenleven en een weerbare samenleving het beleid te beperkt van omvang is. Vanwege de relatief geringe capaciteit en middelen die voor dit beleid beschikbaar zijn, kan een grote bijdrage aan doelbereik niet worden verwacht. Hoewel het beleid doeltreffend is, is het volgens de evaluatoren te kleinschalig om grote veranderingen in de samenleving te kunnen sorteren. De studie concludeert in dit verband dat er een groter maatschappelijk rendement is te verwachten bij een grotere inzet van middelen. Dit zijn zinvolle inzichten, waar een volgend kabinet zijn voordeel mee kan doen.

Ook met betrekking tot de inburgering signaleert de studie dat het (nieuwe) stelsel doeltreffend is. De rapportage concludeert echter ook dat er problemen lijken te spelen in de *uitvoering* die potentieel afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de

eerdergenoemde (opstart)problemen bij DUO en de 'vroegtijdige start'.

Verder stellen de onderzoekers ten aanzien van het beleidsonderdeel samenleven en weerbare samenleving vast, dat tijdens de evaluatieperiode de beleidsdoelen op hoog abstractieniveau waren geformuleerd en dat die hoge mate van abstractie en het ontbreken van concrete (tussen)doelen, het lastig maakte om een vertaalslag te maken van doelstellingen naar meetbare indicatoren, en daarmee naar de vaststelling van doelbereik.

Dit zijn nuttige inzichten die bruikbare input vormen bij de voortdurende gedachtenvorming over de bijstelling van het beleid in den brede, dus zowel voor wat betreft de doelen, de beleidstheoretische onderbouwing, de instrumentering, de keuze van indicatoren, als de uitvoering.

Voor een deel heeft mijn ministerie al activiteiten ter hand genomen die aansluiten op de inzichten van de studie. Zo wordt momenteel de beleidstheorie voor weerbare samenleving en het samenlevenbeleid doorontwikkeld en aangescherpt, en is een traject gestart waarin de beleidsdoelstellingen worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd in meetbare indicatoren. Daarmee draagt de periodieke rapportage op dit moment al bij aan de doorontwikkeling en verbetering van het beleid.

Bij een ander deel van de inzichten die de studie oplevert is het aan een nieuw kabinet om hier beslissingen over te nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de conclusie dat, om een grotere maatschappelijke impact te sorteren, een bredere uitrol voor de hand ligt van het - als doeltreffend beoordeelde - beleid. Meer in bijzonder gaat het daarbij om het samenlevingsbeleid en om het (VIA-)beleid dat tot doel heeft om tot echt gelijkwaardige kansen op de arbeidsmarkt te komen.

Ook bij deze beleidsonderwerpen zijn er in de afgelopen periode (maar na de evaluatieperiode waarop de synthesestudie betrekking heeft) nieuwe initiatieven gestart, waarvan ik verwacht dat die een gunstig effect zullen hebben op de maatschappelijke positie en integratie van groepen met een migratieachtergrond. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het plan van aanpak 'Statushouders aan het werk', om de inzet bij de intensivering van anti-discriminatiebeleid met het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022, de instelling van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.

Verder verwacht ik dat de bevolkingsontwikkeling, die volgens de verkenning van het Nidi en CBS medio deze eeuw zal uitmonden in een sterk vergrijsde bevolking en in structurele krapte op de arbeidsmarkt, een gunstige context zal vormen voor de versterking van positie van groepen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt. Daarop is immers iedereen hard nodig. In die situatie zal de doeltreffendheid van de in de periodieke rapportage geëvalueerde beleidsinstrumenten naar verwachting nog toenemen. Gezien de nog steeds bestaande hardnekkige achterstanden, zoals ook uit de onlangs gepubliceerde “Monitor gelijkwaardige kansen” blijkt,¹⁰ zal ook in die situatie beleidsinzet nodig blijven. Het is aan een volgend kabinet om invulling te geven aan de vorm en inzet van dit beleid.

Tenslotte wil ik, hoewel de vaststelling van doelbereik niet de kern van een periodieke rapportage vormt, eindigen met de observatie dat de synthesestudie op dit aspect tot optimisme stemt voor wat betreft de ontwikkelingen in het onderwijs. De opleidingsniveaus onder groepen met een migratieachtergrond stijgen in absolute zin en – aangezien de stijging sneller verloopt dan gemiddeld – òòk in relatieve zin: de onderwijsachterstand neemt daarmee af. En aangezien onderwijsdiploma’s de sleutel zijn voor de poort naar de arbeidsmarkt en de arbeidsmarkt een centrale functie speelt bij de verdeling van welvaart en welzijn, stemt deze ontwikkeling hoopvol voor de toekomst. Deze ontwikkeling onderstreept tegelijkertijd het belang van de beleidsopgave om te werken aan een *gelijkwaardige toegang* tot de arbeidsmarkt voor iedereen, ongeacht herkomst. Als de *toerusting* van groepen op niveau is, mag de *toegang* geen struikelblok vormen voor gelijkwaardige kansen en gelijke posities. Op dit aspect is er een fors aantal initiatieven opgestart. En met de geschetste demografische ontwikkeling en de daarmee samenhangende toenemende structurele krapte op de arbeidsmarkt ben ik optimistisch over de kansen en mogelijkheden van de bevolking met een migratieachtergrond om de gerealiseerde opleidingswinst te verzilveren op de arbeidsmarkt en daarmee hun achterstanden in te lopen, indien dit ondersteund wordt met doeltreffend beleid van voldoende omvang.

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

¹⁰ Significant (2024), *Monitor gelijkwaardige kansen en evenredige posities op de arbeidsmarkt, ongeacht migratieachtergrond*, derde editie: www.monitorgelijkwaardigekansen.nl

