

Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

SYNTHESESTUDIE
BELEIDSDOORLICHTING
INTEGRATIEBELEID

- eindrapport -

Auteurs:
Jeanine Klaver
Arend Odé
Willemijn Smit
Bertine Witkamp

Regioplan Beleidsonderzoek
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Amsterdam, oktober 2016
Publicatienr. 16035
OND-nr.: 1359335

© 2016 Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|--|-----------|
| 0 | Managementsamenvatting | I |
| 0.1 | Schets van het integratiebeleid | II |
| 0.2 | Metten van doeltreffendheid en doelmatigheid | VI |
| 0.3 | Realisatie algemene doelstellingen integratiebeleid..... | VIII |
| 0.4 | De beleidsopbrengsten nader bekeken | XII |
| 0.5 | Verkenning varianten 20-plus en 20-min | XIX |
| 0.6 | Ter afsluiting..... | XXII |
| 1 | Inleiding | 1 |
| 1.1 | Inleiding..... | 1 |
| 1.2 | Vraagstelling..... | 1 |
| 1.3 | Methodologische verantwoording..... | 2 |
| 1.4 | Dataverzameling..... | 6 |
| 1.5 | Opbouw van het rapport..... | 7 |
| 2 | Beleidsontwikkelingen integratiebeleid 2000-2015 | 9 |
| 2.1 | Wat vooraf ging | 9 |
| 2.2 | Ontwikkelingen integratiebeleid 2000-2015 | 12 |
| 2.3 | Beleids Theorie integratiebeleid: centrale noties..... | 20 |
| 2.4 | Analyse begrotingen beleidsartikel 2000-2015 | 23 |
| 2.5 | Samenvatting en conclusie | 32 |
| 3 | Doelbereik en indicatie doeltreffendheid van het integratiebeleid | 35 |
| 3.1 | Inleiding..... | 35 |
| 3.2 | Arbeid..... | 38 |
| 3.3 | Onderwijs | 49 |
| 3.4 | Criminaliteit..... | 59 |
| 3.5 | Maatschappelijke samenhang..... | 67 |
| 3.6 | Samenvatting..... | 76 |
| 4 | Inburgering | 79 |
| 4.1 | Beleidsontwikkelingen inburgering | 79 |
| 4.2 | Reconstructie beleidstheorie | 86 |
| 4.3 | Doelbereik inburgering..... | 92 |
| 4.4 | Doeltreffendheid inburgering..... | 102 |
| 4.5 | Doelmatigheid inburgering | 107 |
| 4.6 | Samenvatting en conclusie | 110 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| 5 | Antidiscriminatiebeleid | 113 |
| 5.1 | Beleidsontwikkelingen antidiscriminatiebeleid..... | 113 |
| 5.2 | De reconstructie van de beleidstheorie van het anti-discriminatiebeleid | 121 |
| 5.3 | Doelbereik antidiscriminatiebeleid | 126 |
| 5.4 | Doeltreffendheid en doelmatigheid van het antidiscriminatiebeleid..... | 137 |
| 5.5 | Samenvatting en conclusie | 139 |
| 6 | Remigratie | 143 |
| 6.1 | De Remigratiewet | 143 |
| 6.2 | Beleidsstheorie achter de Remigratiewet | 147 |
| 6.3 | Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid..... | 150 |
| 6.4 | Samenvatting en conclusie | 156 |
| 7 | Voortijdig schoolverlaten | 159 |
| 7.1 | Beleidsontwikkelingen voortijdig schoolverlaten | 159 |
| 7.2 | Reconstructie beleidstheorie | 162 |
| 7.3 | Doelbereik beleid voortijdig schoolverlaten..... | 166 |
| 7.4 | Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid voortijdig schoolverlaten | 172 |
| 7.5 | Samenvatting en conclusie | 173 |
| 8 | Actief arbeidsmarktbeleid: re-integratie van werkzoekenden met een migrantenachtergrond | 175 |
| 8.1 | Inleiding..... | 175 |
| 8.2 | Beleidsontwikkelingen actief arbeidsmarktbeleid..... | 176 |
| 8.3 | Reconstructie beleidstheorie | 178 |
| 8.4 | Doelbereik re-integratiebeleid voor werkzoekenden met een migrantenachtergrond | 181 |
| 8.5 | Doeltreffendheid en doelmatigheid actief arbeidsmarkt-beleid..... | 184 |
| 8.6 | Samenvatting en conclusie | 186 |
| Bijlagen | | 189 |
| Bijlage 1 | RPE-vragen..... | 191 |
| Bijlage 2 | Brief Tweede Kamer..... | 193 |
| Bijlage 3 | Overzicht leden klankbordgroep..... | 199 |
| Bijlage 4 | Overzicht geraadpleegde bronnen | 201 |
| Bijlage 5 | Respondenten | 207 |
| Bijlage 6 | Overzicht doelstellingen en indicatoren in de begrotingen Beleidsartikel 13 2000-2015..... | 209 |
| Bijlage 7 | Tabellen behorend bij hoofdstuk 3 | 215 |
| Bijlage 8 | Tabellen behorend bij hoofdstuk 4 | 221 |

0 MANAGEMENT SUMMARY

Dit rapport is het resultaat van de verplichte beleidsdoorlichting van artikel 13 van de begroting van het ministerie van SZW en heeft betrekking op het beleid voor integratie en maatschappelijke samenhang. De verantwoordelijkheid van dit beleid valt onder de beleidsdirectie Samenleving en Integratie. De algemene doelstelling van het beleidsartikel luidt: *'De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migrantenachtergrond.'* In 2015 is de begroting voor het beleidsartikel ruim 123 miljoen euro. De beleidsdoorlichting gaat over het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid gericht op integratie over de periode 2000-2015.

De volgende 6 onderzoeksvragen zijn leidend geweest voor het onderzoek:

1. Hoe ziet het integratie- en inburgeringsbeleid over de periode 2000-2015 eruit en hoe heeft het zich ontwikkeld?
2. Welke bronnen (inclusief eerder uitgevoerd onderzoek) zijn beschikbaar om het doelbereik, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid te evalueren?
3. In welke mate is er in de jaren 2000-2015 sprake van doelbereik?
4. In hoeverre is de doeltreffendheid van het beleid te meten en in welke mate is er sprake van doeltreffend beleid over de jaren 2000-2015?
5. In hoeverre is de doelmatigheid van het beleid te meten en in welke mate is er sprake van doelmatig beleid over de jaren 2000-2015?
6. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid verder te verhogen en wat zijn de verwachte effecten daarvan, met inbegrip van maatregelen bij een substantiële verkrapping of verruiming van middelen (plus of min 20% van het budget)?

De beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthesestudie waarbij hoofdzakelijk gebruik is gemaakt van bevindingen uit eerdere onderzoeken over de werking van het integratiebeleid. Er is slechts in beperkte mate aanvullend kwalitatief onderzoek verricht. Dit heeft plaatsgevonden in de vorm van interviews met circa dertig kernbetrokkenen op rijks- en lokaal niveau.

Deze samenvatting kent de volgende structuur. Eerst wordt een schets gegeven van de ontwikkelingen in het integratiebeleid en worden de centrale notities achter het integratiebeleid geëxpliciteerd (paragraaf 0.1). Vervolgens wordt stil gestaan bij de (methodologische) (on)mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het integratiebeleid te meten (paragraaf 0.2). Daarna wordt op een aantal dimensies van integratie inzichtelijk gemaakt in hoeverre de doelstellingen van het integratiebeleid (evenredige participatie van mensen met een migratieachtergrond en maatschappelijke samenhang) gerealiseerd zijn. Hierbij staan we vooral ook stil bij mogelijke verschillen in evenredige participatie tussen de eerste en tweede generatie migranten

(paragraaf 0.3). Vervolgens wordt in paragraaf 0.4 voor drie verschillende deelterreinen van beleidsartikel 13 – te weten inburgering, antidiscriminatie en remigratie – ingegaan op de beleidsresultaten met betrekking tot het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Samen beslaan deze thema's circa negentig procent van de begrotingsmiddelen uit beleidsartikel 13 in de genoemde periode, hetgeen een belangrijke voorwaarde voor deze beleidsdoorlichting was. In aanvulling daarop worden voor twee deelterreinen van het generieke beleid – te weten voortijdig schoolverlaten en het gemeentelijke re-integratiebeleid – de beleidsresultaten op een vergelijkbare wijze gepresenteerd. De keuze voor de verdieping op de in totaal vijf deelbeleidsterreinen is in overleg met het ministerie van SZW en de ingestelde klankbordgroep gemaakt.

In paragraaf 0.5 wordt ingegaan op maatregelen die genomen kunnen worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verhogen, inclusief maatregelen bij een substantiële verruiming of verkrapping van middelen (20-plus en 20-min varianten). Deze management samenvatting (paragraaf 0.6) eindigt met de conclusies van het rapport en aandachtspunten voor beleidsmakers.

0.1 Schets van het integratiebeleid

In de periode waarop deze beleidsdoorlichting van het integratiebeleid betrekking heeft (2000-2015) is het politieke en maatschappelijke debat over integratie in alle hevigheid gevoerd. Dit debat heeft een belangrijke stempel gedrukt op de invulling van het integratiebeleid in deze jaren. De koers van het integratiebeleid is dan ook verschillende malen herzien. Overigens zijn gedurende de afgelopen vijftien jaar zeven verschillende kabinetten verantwoordelijk geweest voor het integratiebeleid. De inhoudelijke wijzigingen – met name rondom inburgering – zijn bovendien gepaard gegaan met een aanzienlijke schommeling in de beschikbare middelen voor integratie onder beleidsartikel 13. In 2000 bedroegen de uitgaven circa 123 miljoen euro. In de jaren daaropvolgend is dat gestegen tot ruim 582 miljoen euro in 2010. Na 2010 is sprake van een aanzienlijk daling van de uitgaven tot circa 123 miljoen euro in 2015. Deze fluctuatie in uitgaven komt nagenoeg volledig op het conto van de wijzigingen in het inburgeringsbeleid. De uitgaven ten behoeve van remigratie en het 'overige integratiebeleid' zijn in de genoemde periode redelijk stabiel gebleven.

De verschuivingen rondom het integratiebeleid zien we ook weerspiegeld in de positionering en inbedding van de beleidsdirectie Samenleving en Integratie die verantwoordelijk is voor dit beleid. Vanaf het jaar 2000 is de directie bij vier verschillende departementen ondergebracht geweest. De vele wisselingen waren het resultaat van onderhandelingen tussen de verschillende coalitiepartners over de inhoudelijke 'ophanging' van het integratiebeleid. Zo ressorteerde de directie tot 2003 onder het ministerie van BZK, tussen 2003 en 2007 onder het ministerie van Justitie, van 2007 tot 2010 onder het ministerie van VROM, tussen 2010 en 2012 opnieuw onder het ministerie van

BZK en sinds 2012 onder het ministerie van SZW. Deze dynamiek heeft er overigens ook voor gezorgd dat er gedurende de afgelopen vijftien jaar niet eerder een beleidsdoorlichting van het beleidsartikel is uitgevoerd.

De minister van Integratie (en daarmee de beleidsdirectie Samenleving en Integratie) heeft een regierol in het integratiebeleid, richting zowel andere departementen als gemeenten. De regierol van de coördinerend bewindspersoon bestaat onder andere uit het bewaken van de samenhang in het beleid, het stimuleren van acties, het monitoren van de voortgang van gemaakte afspraken, het evalueren van de effectiviteit en het aandacht vragen voor de gevolgen van algemene wetten en maatregelen voor de positie van migranten en het bijdragen aan kennisontwikkeling en kennisoverdracht over de positie van migranten. Middelen om dat te verwezenlijken, zijn onder andere politieke beleidsafstemming, voortgangsbewaking, (effect- en evaluatie)onderzoek en het subsidiëren van specifieke kennisinstellingen. Uit het onderzoek is gebleken dat het feit dat de huidige coördinerend minister tevens vice-premier is, de regierol van de beleidsdirectie heeft versterkt. Desondanks gaat het agenderen en oppakken van integratievraagstukken bij andere departementen niet altijd vanzelf. Andere vormen van coördinatie, zoals het maken van prestatieafspraken met andere departementen zou volgens respondenten ertoe kunnen bijdragen dat andere departementen (meer) verantwoordelijkheid nemen voor deze dossiers. Het instellen van een ministeriële commissie integratie, waarbij andere bewindspersonen ook verantwoordelijk gemaakt worden voor integratievraagstukken, wordt in dit verband genoemd als een mogelijk nog effectievere wijze van coördinatie.

Centrale noties van het integratiebeleid 2000-2015

Vanaf het begin van de jaren 2000 wordt ingezet op een nieuwe koers van het integratiebeleid dat zich op hoofdlijnen kenmerkt door het nemen van afstand van multiculturalisme als normatief ideaal, het inperken van de vrijblijvendheid van het gevoerde beleid en het beperken van de rol van de overheid. Vanaf dat moment wenst de overheid migranten niet langer als zorgcategorie aan de hand te nemen. Een andere aanleiding voor deze koerswijziging was de – onder andere door de ‘Tijdelijke Commissie onderzoek integratiebeleid’ – geconstateerde beperkte effectiviteit van het tot dan toe gevoerde integratiebeleid.

In 2003 verschijnt de kamerbrief *Integratiebeleid Nieuwe Stijl* van het tweede kabinet-Balkenende waarin deze nieuwe koers voor het integratiebeleid voor het eerst wordt neergezet. In het nieuwe beleid worden gedeeld burgerschap en de eigen verantwoordelijkheid centraal gesteld. Gedeeld burgerschap wordt daarbij gedefinieerd als het spreken van de Nederlandse taal, het zich houden aan de basale Nederlandse normen en het leveren van een actieve bijdrage aan de Nederlandse samenleving. Deze nieuwe koers is door achtereenvolgende kabinetten verder uitgewerkt en aangescherpt. Het beleid uit de periode 2000-2015 laat zich in feite samenvatten in een aantal centrale uitgangspunten, te weten:

Generiek beleid als vertrekpunt

Generiek beleid geldt als uitgangspunt om integratie te bevorderen. Het doelgroepenbeleid is grotendeels afgeschaft. Via reguliere voorzieningen moet elke burger in staat zijn om zelfstandig een bestaan op te bouwen. Vanaf het begin van de jaren 2000 is hier reeds op ingezet, maar dit is in versterkte mate doorgezet vanaf 2010.

Uitvoering integratiebeleid bij verschillende ministeries en beleidsdirecties

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van gestelde doelen op de verschillende domeinen van integratie ligt, als gevolg van de focus op het voeren van generiek beleid, bij verschillende departementen en beleidsdirecties. Wel is er een coördinerend bewindspersoon; deze heeft hoofdzakelijk een regierol in het integratiebeleid. Alleen daar waar een gerichte inzet nodig is om de integratie van migranten te bevorderen, gebeurt dat vanuit beleidsartikel 13.

Eigen verantwoordelijkheid als leidend beginsel

Migranten worden zelf verantwoordelijk gesteld voor hun integratie. De overheid speelt hierin nog maar een bescheiden rol. Dit betekent onder meer dat migranten sinds 2013 het inburgeringstraject zelf moeten vormgeven. Ook worden migranten geacht zelf zorg te dragen voor de financiering ervan.

Gelijk speelveld voor iedereen

Daar waar sprake is van oneigenlijke belemmeringen voor migranten om te participeren in de samenleving, grijpt de overheid in via antidiscriminatiebeleid. Zodoende moet elke burger gelijke kansen krijgen. Aandacht voor het voorkomen en tegengaan van discriminatie en racisme vormt een constante factor in het integratiebeleid in de periode 2000-2015 in termen van aandacht en middelen. Wel is de aandacht voor verschillende vormen van discriminatie, alsook voor doelgroepen die discriminatie ervaren, over de jaren heen aan verandering onderhevig geweest.

Nederlandse taal als voorwaarde voor succesvolle integratie

Een goede beheersing van de Nederlandse taal wordt beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle integratie. Inburgering staat daarom centraal in het Nederlandse integratiebeleid. Sinds 1998 is sprake van verplichte inburgering. Om de effectiviteit van inburgering te vergroten is in 2007 een resultaatsverplichting ingevoerd.

Steeds meer aandacht voor sociaal-culturele integratie

Sociaal-culturele integratie wordt in toenemende mate als essentieel gezien voor het bevorderen van maatschappelijke samenhang en participatie. Met name op dit terrein speelt de beleidsdirectie een cruciale rol. Vanaf het midden van de jaren 2000 is hier in het beleid steeds meer aandacht voor en worden vanuit het beleidsartikel verschillende instrumenten ingezet gericht op het bevorderen van dialoog tussen bevolkingsgroepen, preventie en

bewustwording van radicalisering, zelfbeschikking, burgerschap en de democratische rechtstaat.

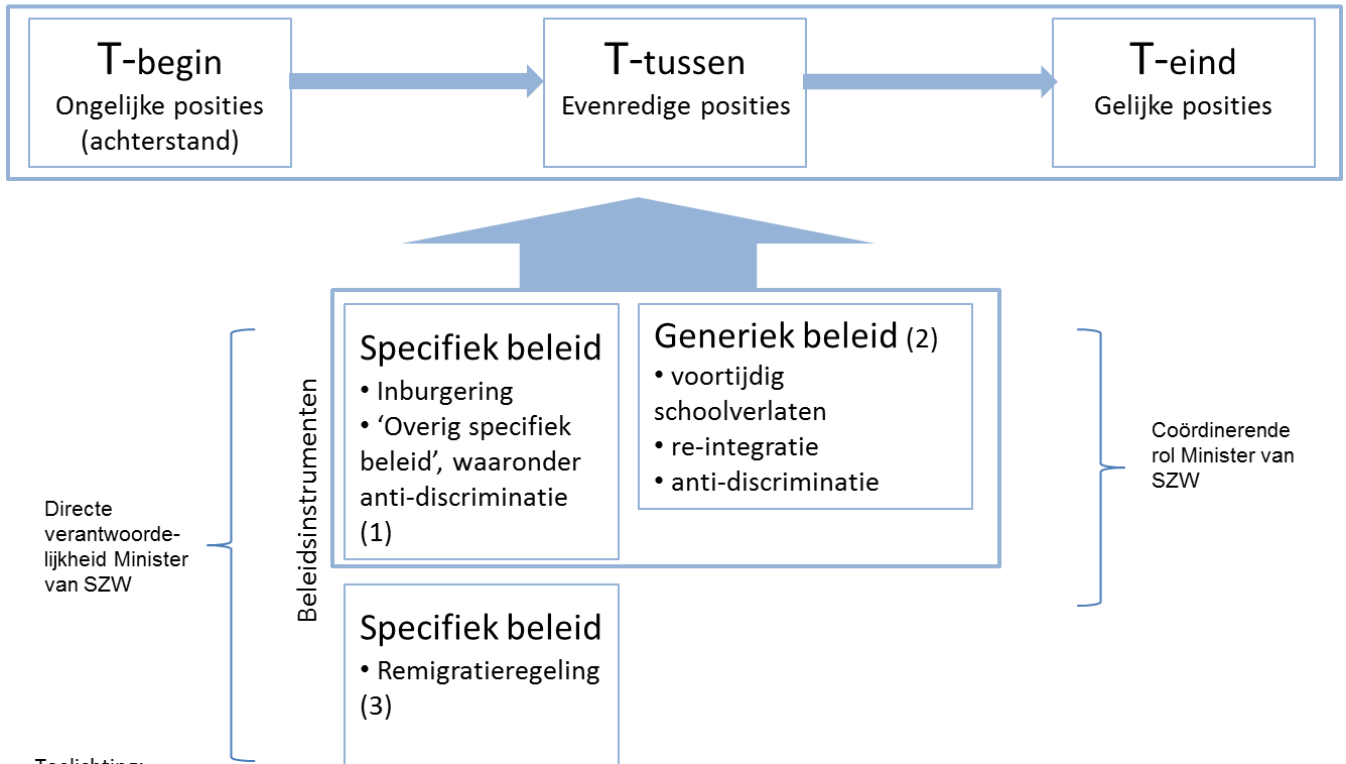
Hoewel het integratiebeleid in de periode 2000-2015 verschillende wijzigingen heeft ondergaan en er duidelijke accentverschillen in het beleid zijn geweest, kunnen op metaniveau de volgende doelstellingen van het integratiebeleid worden geïdentificeerd:

- het bevorderen van samenhang en voorkomen van maatschappelijke spanningen;
- het streven naar een evenredige positie en participatie in de Nederlandse samenleving van alle burgers, en;
- ervoor zorgen dat nieuwkomers kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving.

Figuur 0.1 geeft een schematisch beeld van de inrichting van het Nederlandse integratiebeleid. Door middel van specifiek beleid (vallend onder beleidsartikel 13) en generiek beleid beoogt de overheid de maatschappelijke positie van migranten te bevorderen. Er wordt gestreefd naar het realiseren van een positie van evenredigheid, dat wil zeggen dat migranten eenzelfde positie innemen als vergelijkbare groepen autochtone Nederlanders.

Figuur 0.1 Schema integratiebeleid

Ontwikkeling maatschappelijke positie van migranten



Toelichting:

- (1) Slechts een beperkt deel van het antidiscriminatiebeleid valt onder beleidsartikel 13, de coördinatie van het antidiscriminatiebeleid ligt bij de Minister van BZK.
- (2) Alleen het generieke beleid dat onderdeel is van deze beleidsdoorlichting is hier opgenomen. De begrotingsmiddelen voor VSV staan op de begroting van OCW, die van re-integratie op de begroting van SZW en die voor anti-discriminatie op de begrotingen van BZK en Veiligheid en Justitie.
- (3) Remigratie is in het schema opgenomen als een apart onderdeel van het specifieke beleid omdat het zich niet richt op het bevorderen van een evenredige positie van migranten in Nederland.

De vraag die in deze beleidsdoorlichting voorligt, is in hoeverre de doelstellingen van het integratiebeleid zijn bereikt en wat de effecten van het beleid zijn geweest. De vraag naar doelbereik wordt in algemene zin beantwoord aan de hand van kwantitatieve gegevens over ontwikkelingen op een aantal maatschappelijke terreinen. De vraag naar de effectiviteit van het beleid komt aan de orde in de vijf verdiepende studies.

0.2 Meten van doeltreffendheid en doelmatigheid

Het is verre van eenvoudig om de effecten van beleid vast te stellen. Dit geldt zeker voor het integratiebeleid. Een succesvolle integratie van migranten hangt immers van veel meer af dan van het gevoerde beleid alléén. Bovendien zijn we voor het vaststellen van deze relatie afhankelijk van gedetailleerde en

representatieve gegevens. Ook deze voorwaarde is in de Nederlandse situatie lang niet altijd aanwezig gebleken.

In het onderstaande benoemen we in het kort drie elementen die de mogelijkheden ten aanzien van deze beleidsdoorlichting sterk hebben begrensd.

- Kennis over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid vereist vanzelfsprekend informatie over de mate waarin de doelgroepen van het gevoerde beleid hiervan hebben weten te profiteren. Deze informatie is echter lang niet altijd op een systemische en identieke wijze bijgehouden. De oorzaak hiervan is vooral gelegen in het feit dat veel integratiebeleid generiek van aard is. Binnen dit generieke beleid wordt vaak niet naar de positie van afzonderlijke migrantengroepen gekeken.
- Er is over de afgelopen vijftien jaar slechts een beperkt aantal studies uitgevoerd dat expliciet de vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde integratiebeleid beantwoordt. Veel van de verzamelde informatie heeft betrekking op het bereik van voorzieningen en/of de waardering ervan door specifieke groepen. Alleen in het geval van inburgering kunnen we leunen op een aantal studies waarin ook naar de verderstrekkende gevolgen van dit beleid is gekeken.
- Een succesvolle integratie wordt slechts zeer ten dele door beleid bepaald. In een belangrijke synthesestudie van de Europese Commissie worden drie clusters van factoren onderscheiden: individuele kenmerken van de doelgroep, de maatschappelijke context waarin migranten integreren en tot slot het integratiebeleid.¹ Om de invloed van beleid te meten, moeten we dus ook voldoende weten over de zelfstandige betekenis van de twee eerst genoemde factoren.

Bovenstaande aspecten hebben de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting in belangrijke mate beperkt. Vanwege het (grotendeels) ontbreken van harde effectmetingen waarin met behulp van een (quasi-)experimenteel design voor een experimentgroep en een controlegroep kan worden vastgesteld wat het effect van een beleidsinspanning is, is ten behoeve van deze beleidsdoorlichting gebruik gemaakt van de methode van realistische evaluatie. Met deze methode wordt getracht op een kwalitatieve manier naar de werking en opbrengsten van het integratiebeleid te kijken, aangevuld met kwantitatieve informatie (indien beschikbaar). Een onderdeel van de realistische evaluatie is de aandacht voor de beleidstheorie en het identificeren van werkzame bestanddelen van het gevoerde beleid. Het integratiebeleid bevat echter veel verschillende onderdelen en aandachtsgebieden. Het opstellen van de beleidstheorie van het integratiebeleid is daarmee in feite niet mogelijk. De methode van realistische evaluatie is daarom toegepast op vijf afgebakende onderdelen van het integratiebeleid (de vijf verdiepingsthema's). Dit impliceert dat alleen voor de verdiepingsthema's afzonderlijk conclusies getrokken kunnen worden over het doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid.

¹ Huddleston, T., J. Niessen & J. Dag Tjaden (2013) *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Brussels, European Commission, DG Home Affairs.

Daarnaast is in deze beleidsdoorlichting gebruik gemaakt van een studie van het SCP (2016) waarin voor verschillende aspecten van integratie de ontwikkeling in de positie van migranten en hun nakomelingen in kaart is gebracht. In deze studie zijn evenredigheidsanalyses gemaakt waarbij de positie van migranten wordt vergeleken met vergelijkbare groepen autochtone Nederlanders. Via afzonderlijke evenredigheidsanalyses voor de eerste en tweede generatie migranten wordt zodoende inzicht gegeven in de mate van doelbereik (in de betekenis van participatie en evenredigheid) van het beleid. Alvorens de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de verdiepingsthema's te presenteren, wordt hieronder stil gestaan bij de mate waarin de algemene doelstellingen van het integratiebeleid gerealiseerd zijn.

0.3 Realisatie algemene doelstellingen integratiebeleid

Een belangrijke vraag ten aanzien van de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn bereikt, heeft betrekking op de mate waarin migrantengroepen en autochtone Nederlanders evenredig participeren in de samenleving. De vraag zal in het onderstaande voor een drietal domeinen van het maatschappelijke leven worden beantwoord, namelijk de arbeidsmarkt, het onderwijs en criminaliteit. We baseren ons hierbij op de verdiepende studie integratie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2016).

Daarnaast heeft het beleid tot doel om maatschappelijke samenhang te bevorderen. Ook hiervoor baseren wij ons op de studie van het SCP.

0.3.1 Evenredigheid ten aanzien van arbeid

De arbeidsparticipatie van niet-westerse migranten en hun nakomelingen is lager dan die van de autochtone bevolking. Voor werkloosheid geldt het omgekeerde; niet-westerse migranten zijn vaker werkloos dan autochtone Nederlanders. De arbeidsparticipatie laat in de onderzochte periode grote schommelingen zien in de participatiegraad, met name als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Voor de groep niet-westerse migranten als geheel geldt dat de verschillen met de autochtone bevolking niet kleiner worden. Voor de tweede generatie is het verschil in participatiegraad met de autochtone bevolking inmiddels wel enigszins afgenomen. Ook ten aanzien van de werkloosheid geldt dat er tussen 2003 en 2015 grote schommelingen zijn waar te nemen en dat de achterstand van niet-westerse migranten niet is verkleind. Tot slot zien we ten aanzien van het beroepsniveau positieve ontwikkelingen in het aandeel niet-westerse migranten dat werkzaam is op een hoger beroepsniveau, met name bij de tweede generatie. De verschillen met de autochtone bevolking zijn echter niet kleiner geworden, omdat ook bij deze groep sprake is van stijgende beroepsniveaus.

De verschillen in werkloosheid tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders worden voor een deel verklaard door individuele achtergrondkenmerken, maar zelfs wanneer daar rekening mee gehouden wordt, is er

geen sprake van evenredigheid. Wanneer we doelbereik definiëren als het afnemen van de discrepantie tussen vergelijkbare groepen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten, dan moeten we ten aanzien van werkloosheid concluderen dat deze doelen nog niet bereikt zijn. De verschillen zijn nog steeds aanzienlijk en ontwikkelen zich niet duidelijk in een positieve richting. Voor de eerste generatie lijken de verschillen ten aanzien van werkloosheid met de autochtone bevolking weliswaar enigszins af te nemen, maar voor de tweede generatie is hier geen sprake van. Extra zorgelijk in dit verband is de positie van de tweede generatie Marokkaanse en Turkse Nederlanders. Deze groepen kampen met hoge werkloosheidscijfers en tevens is bij hen het minst sprake van evenredigheid.

Ten aanzien van de ontwikkelingen in het beroepsniveau geldt eveneens dat er geen sprake is van evenredigheid; migrantengroepen zijn op een lager beroepsniveau werkzaam dan vergelijkbare groepen autochtone Nederlanders. Dit geldt overigens in sterkere mate voor de eerste generatie dan voor de tweede. Ook ten aanzien van het beroepsniveau is echter geen sprake van een duidelijke ontwikkeling in de richting van meer evenredigheid.

Het is moeilijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Er zijn immers veel factoren die van invloed zijn op de gevonden verschillen (zoals economische ontwikkelingen, arbeidsmarktdiscriminatie, et cetera). Het enige wat we in dit verband kunnen opmerken is dat het gevoerde beleid niet in staat is geweest om die factoren zodanig te adresseren dat migrantengroepen en autochtone Nederlanders een gelijkwaardigere arbeidsmarktpositie innemen.

0.3.2 Evenredigheid ten aanzien van onderwijs

Ten aanzien van de meeste onderwijsprestaties zijn de verschillen tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders in de afgelopen decennia kleiner geworden. Dit geldt voor het gerealiseerde onderwijsniveau, voor specifieke prestaties op het basis- en het voortgezet onderwijs en voor het wetenschappelijk onderwijs. Het globale beeld is dat beide groepen zich in positieve zin ontwikkelen, maar dat dit beeld voor niet-westerse migranten nog iets gunstiger is. Hierdoor ontstaat een inhaalslag, waarmee de nog altijd bestaande verschillen langzaam maar zeker verdwijnen. Met betrekking tot het aandeel niet-schoolgaanden met een startkwalificatie zijn de groepen elkaar inmiddels zeer dicht genaderd. Een belangrijke uitzondering op deze trend vormen de teruglopende prestaties in het hoger beroepsonderwijs. Hier zien we dat de slagingspercentages gedurende de afgelopen vijftien jaar steeds lager zijn geworden. Deze negatieve ontwikkelingen gelden overigens zowel voor migrantengroepen als autochtone Nederlanders.

Op grond van de evenredigheidsanalyse kan worden vastgesteld dat in het primair onderwijs de aangetroffen verschillen tussen migrantengroepen en autochtone Nederlanders nagenoeg volledig kunnen worden verklaard uit

achtergrondvariabelen die betrekking hebben op de taalvaardigheid en opleiding van de ouders. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor Turkse en Surinaamse leerlingen eveneens (nagenoeg) sprake is van evenredigheid. Voor Antilliaanse en Marokkaanse leerlingen in het voortgezet onderwijs is dit nog niet het geval.

Wanneer we doelbereik definiëren als het afnemen van de verschillen in onderwijsprestaties tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten, kunnen we constateren dat de groepen naar elkaar toe bewegen. Hoewel er nog steeds belangrijke verschillen zijn tussen autochtone en niet-westerse groepen, is dit een positieve ontwikkeling. Daarmee lijkt tevens de conclusie gerechtvaardigd dat het Nederlandse onderwijs ook ten aanzien van de groep niet-westerse migranten steeds betere prestaties oplevert.

0.3.3 Evenredigheid in de verdachtenstatistieken

De oververtegenwoordiging van niet-westerse migranten in de verdachten-cijfers is groot. Zij zijn ongeveer vier keer zo vaak als autochtone Nederlanders verdacht van een misdrijf. Overigens gaat het hier om registraties in de verdachtenstatistieken, hetgeen niet exact hetzelfde is als het aantal daadwerkelijke veroordelingen. In de toelichting bij de begroting van beleidsartikel 13 wordt de afname van de oververtegenwoordiging van niet-westerse migranten in de verdachtenstatistieken als een belangrijke prestatie-indicator beschouwd.

Op dit gebied is het verschil tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten sinds 2007 afgenomen. Wel bestaan er tussen herkomstgroepen aanzienlijke verschillen. De Antilliaanse en Marokkaanse Nederlanders zijn in de jaren 2000-2014 het vaakst verdacht van een misdrijf. De groepen overige niet-westerse migranten en Turkse Nederlanders komen relatief het minst vaak voor in de verdachtenstatistieken.

Er is geen evenredigheid in de mate waarin niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders verdacht zijn van een misdrijf. Daarbij zijn de verschillen tussen de tweede generatie niet-westerse migranten en een vergelijkbare groep autochtone Nederlanders nog het grootst. Dit gaat in tegen het (klassieke) idee dat met het opeenvolgen van de generaties migranten en autochtonen (op alle maatschappelijke terreinen) meer op elkaar gaan lijken. Op het gebied van criminaliteit – gemeten aan de hand van verdachtenstatistieken – vindt juist het tegenovergestelde plaats. Een mogelijke verklaring die in dit verband wordt gegeven, heeft betrekking op de versterkte mate van culturele dissonantie die de tweede generatie niet-westerse migranten ervaart. Daarnaast is de interactie met de ontvangende samenleving mogelijk van invloed op de verdachtenstatistiek (bijvoorbeeld als gevolg van etnisch profileren door de politie).

De evenredigheid is voor de totale groep niet-westerse migranten in de loop van de tijd (tussen 2006-2013) wel toegenomen. Dit geldt ook voor de tweede generatie. Dit betekent dat de invloed van etnisch-specifieke kenmerken op verdachtencijfers nog steeds bestaat, maar dat deze invloed in de loop van de tijd kleiner lijkt te worden. Wanneer we het doelbereik dus definiëren als het afnemen van de verschillen tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten, dan kunnen we ten aanzien van verdachtenpercentages concluderen dat dit doel dichterbij lijkt te komen. De verschillen ontwikkelen zich namelijk in een positieve richting.

0.3.4 Ontwikkelingen maatschappelijke samenhang

Wat betreft de verschillende aspecten van sociaal-culturele integratie laten de bestudeerde dimensies – identificatie, interetnisch contact en waarden-oriëntaties– voorzichtig positieve ontwikkelingen zien. Ten aanzien van wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen is het beeld echter minder eenduidig.

Op basis van beschikbare data past de conclusie dat er sprake lijkt te zijn van een voorzichtig afnemende identificatie met de eigen herkomstgroep voor alle vier grote migrantengroepen. Deze trend is waarneembaar voor de afgelopen tien á vijftien jaar. Bovendien geldt voor de vier grote migrantengroepen in Nederland dat de eerste generatie zich sterker verbonden voelt met de eigen herkomstgroep dan de tweede generatie. Dit geldt in het bijzonder voor de groepen afkomstig uit Turkije en Marokko. Ruim de helft van deze migranten voelt zich overwegend verbonden met de eigen herkomstgroep. Onder de tweede generatie is dit nog maar een derde. Ten aanzien van de migranten uit Suriname en de Antillen blijkt een veel grotere verbondenheid met de Nederlandse samenleving. Dit geldt zeker voor de tweede generatie, waarvan slechts een klein percentage – minder dan tien procent – zich overwegend verbonden voelt met de eigen herkomstgroep. Overigens geldt voor alle groepen dat een aanzienlijk aandeel – tussen de twintig en vijftig procent – zich zowel verbonden voelt met de eigen groep als met de Nederlandse samenleving. We kunnen in dit verband spreken van een dubbele identificatie.

Ook de contacten die migranten en hun nakomelingen in hun vrije tijd hebben met autochtone Nederlanders (en vice versa) zijn in de afgelopen jaren iets toegenomen. Anno 2015 hebben veel migranten een gemengde vriendenkring. Dit geldt nog het meest voor de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Voor de Turkse en Marokkaanse Nederlanders is dit in iets mindere mate het geval.

Ten aanzien van de waardenoriëntaties kan eveneens worden aangegeven dat deze onder migranten en hun nakomelingen voorzichtig toegroeien naar de opvattingen van veel autochtone Nederlanders. Migrantengroepen hebben althans steeds moderne opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen en ook de acceptatie van homoseksualiteit is gedurende de voorgaande jaren iets

toegenomen. De grootste veranderingen zijn waar te nemen bij de Turkse en Marokkaanse migrantengroepen, zij het dat de opvattingen van deze groepen nog steeds het verst af te staan van die van veel autochtone Nederlanders.

Voor wat betreft de wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen zien we echter geen eenduidig beeld. In algemene zin staan autochtone Nederlanders in 2015 minder negatief ten opzichte van migranten dan in 2000. Ook zien we dat het beeld dat de autochtone bevolking heeft van verschillende etnische groepen, met uitzondering van de Marokkaanse Nederlanders, positiever is geworden. Ondanks deze positieve ontwikkelingen ervaren autochtone Nederlanders wel degelijk dat sprake is van enige etnische spanningen. Dit aandeel is in de afgelopen jaren overigens niet toegenomen.

Vanuit het perspectief van de migrantengroepen komt een wat zorgelijker beeld naar voren. Migrantengroepen zijn zich tussen 2006 en 2015 minder thuis gaan voelen in Nederland. Deze ontwikkeling doet zich het sterkst voor bij de tweede generatie, met name onder Marokkanen en Surinamers. Hoewel deze tweede generatie geboren en getogen is in Nederland, leidt dit er dus niet automatisch toe dat men zich thuis voelt in dit land. Veranderingen in het maatschappelijk klimaat en ervaren discriminatie liggen hier mede aan ten grondslag. De tweede generatie ervaart ook meer interetnische spanningen dan de eerste generatie. Tevens zien we dat de meningen over de autochtone bevolking in de afgelopen periode minder positief zijn geworden.

0.4 De beleidsopbrengsten nader bekeken

Er is voor vijf onderdelen specifiek bezien wat de mogelijke invloed van het beleid is geweest op de uiteindelijke resultaten. Het betreft hier inburgering, antidiscriminatie, remigratie, voortijdig schoolverlaten en het gemeentelijk re-integratiebeleid. De eerste drie onderdelen maken deel uit van de begrotingsposten uit beleidsartikel 13. De laatste twee zijn onderdeel van het generieke beleid. Voor al deze beleidsonderdelen is nagegaan welke conclusies er getrokken kunnen worden ten aanzien van het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid tussen 2000 en 2015. Onderstaande kader geeft een korte beschrijving van deze begrippen.

Doelbereik: mate waarin de gestelde doelen van beleid, maatregelen of interventies geheel of gedeeltelijk worden bereikt.

Doeltreffendheid (synoniem effectiviteit): mate waarin beleid, maatregelen of interventies het bereiken van doelen dichterbij brengt; mate waarin de doelen met het beleid eerder, beter, sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.

Doelmatigheid (synoniem efficiëntie/efficiency): verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin dezelfde middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

0.4.1 Inburgering

Inburgering vormt het belangrijkste beleidsinstrument van het specifieke integratiebeleid onder beleidsartikel 13. Kennis van de Nederlandse taal en samenleving wordt beschouwd als een essentiële eerste stap voor zelfredzaamheid en verdere integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. Sinds de invoering van de verplichte inburgering in 1998 is het inburgeringsstelsel een aantal keren grondig herzien. Tot aan 2007 was er met de Wet inburgering nieuwkomers (Win) sprake van een aanbodstelsel met een inspanningsverplichting voor nieuwkomers; dat wil zeggen dat deelname aan inburgeringscursussen verplicht was maar dat geen sprake was van een vastgesteld einddoel dat behaald moest worden. Tussen 2007 en 2012 gold onder de Wet inburgering (Wi) een algemene inburgeringsplicht voor oud- én nieuwkomers met een resultaatverplichting (inburgeraars moesten een minimaal taalniveau behalen). Sinds 2013 is de Wi herzien en geldt een resultaatverplichting voor nieuwkomers. Daarnaast is in 2006 de Wet inburgering buitenland (Wib) ingevoerd. Deze wet verplicht visumplichtige immigranten om eerst in het buitenland een basisexamen inburgering af te leggen alvorens in aanmerking te komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning.

Tot 2013 speelde de gemeentelijke overheid een essentiële rol in het aanbieden van inburgeringstrajecten. Vanaf 2013 is hiervan geen sprake meer. De eigen verantwoordelijkheid staat sindsdien voorop, hetgeen betekent dat inburgeraars geacht worden zich zelfstandig voor te bereiden op het inburgeringsexamen. De beleidsvolatiliteit rondom inburgering weerspiegelt zich ook in de beschikbare middelen voor inburgering. Op het hoogtepunt (2010) bedroegen de jaarlijkse uitgaven voor inburgering vanuit het beleidsartikel ruim 500 miljoen. Daarna zijn de uitgaven snel afgebouwd en bedragen deze nog maar circa zestig miljoen in 2016.

Ten aanzien van het doelbereik van het inburgeringsbeleid kan geconcludeerd worden dat daar in de eerste jaren (onder de Win) slechts in beperkte mate sprake van was. Hoewel in deze periode veel nieuw- en oudkomers een inburgeringstraject hebben gevolgd, haalden velen niet het beoogde niveau van zelfredzaamheid. Vanaf 2007 is er onder de Wi meer bereikt. Mede door de verplichting voor de groep oudkomers om in te burgeren, is een grotere groep in aanraking gekomen met verplichte inburgering. Als gevolg van de resultaatverplichting hebben bovendien meer inburgeraars het minimale niveau van zelfredzaamheid wel bereikt; bijna twee derde van de verplichte inburgeraars heeft A2-niveau of hoger gehaald. De eerste cijfers over de resultaten van inburgering sinds de invoering van herziene Wet inburgering per 1 januari 2013, stemmen vooralsnog niet optimistisch. Een aanzienlijke groep inburgeraars is (nog) niet in staat gebleken om binnen drie jaar het inburgeringsexamen te halen. Met name asielmigranten vormen in dit opzicht een kwetsbare groep.

Ten aanzien van de doeltreffendheid kan op basis van bestaand onderzoek worden geconcludeerd dat het deelnemen aan inburgering tot op zekere hoogte behulpzaam is om actief en succesvol in de Nederlandse samenleving te participeren. Zowel de evaluaties van de Wet inburgering buitenland in 2009 en 2014 als een evaluatie van de Wet inburgering in 2013 tonen aan dat het succesvol afronden van het examen tot licht positieve resultaten en effecten leidt. Het belangrijkste resultaat in dit verband is dat de arbeidsmarktpositie van migranten die in Nederland zijn ingeburgerd iets gunstiger is dan van een vergelijkbare migrantengroep die niet succesvol is ingeburgerd. Voor nieuwkomers is het beleid overigens doeltreffender geweest dan voor oudkomers. In dat licht bezien is de keuze om in het huidige stelsel alleen nieuwkomers onder de verplichte inburgering te laten vallen een verstandige geweest.

Daarnaast zijn er studies naar de opbrengsten van de Wet inburgering buitenland uitgevoerd. Hieruit wordt duidelijk dat de groep die in het buitenland een examen heeft afgelegd een iets betere startpositie heeft bij de aanvang van inburgering in Nederland dan degenen die net voor de invoering van de Wib naar Nederland zijn gemigreerd. Ook blijkt dat de aanscherping van de toets in het kader van het basisexamen in 2011 ertoe heeft geleid dat de nieuwkomers die sindsdien naar Nederland komen betere inburgeringsresultaten in dit land laten zien.

Met deze resultaten wordt de rol van beleid zichtbaar in de mogelijkheden voor migranten om een meer of minder succesvolle integratie te realiseren. Allereerst levert een goed resultaat bij de inburgering in het buitenland een iets beter resultaat op bij de inburgering in Nederland. Vervolgens blijkt de Wet inburgering het perspectief op maatschappelijke participatie voor nieuwkomers in beperkte mate te vergroten. Bij dit alles moeten we beseffen dat ook de meerderheid van de succesvolle inburgeraars geen plek op de arbeidsmarkt weet te bemachtigen. Slechts veertig procent van deze migranten heeft na het behalen van het inburgeringsdiploma betaald werk. Ook na inburgering blijft de maatschappelijke positie van veel migranten dus problematisch.

Tot slot geldt dat ten aanzien van de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid op basis van bestaande bronnen nauwelijks gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden. Wel is er een duidelijke doelmatigheidsslag gemaakt bij de overgang van de Win naar de Wi door de invoering van marktwerking en het vaststellen van een verplicht eindniveau. Voor het stelsel dat van kracht is per 1 januari 2013 zijn veel minder middelen beschikbaar, maar tegelijkertijd moeten we constateren dat de behaalde resultaten vooralsnog tegenvallen. Gerichte aandacht vanuit de overheid voor de meest kwetsbare groepen in de inburgering kan de beleidsresultaten in dit verband verbeteren.

0.4.2 Antidiscriminatiebeleid

Nederland heeft een lange traditie in het bestrijden van discriminatie en ongelijke behandeling. De antidiscriminatie-norm en de gelijke positie van burgers is goed verankerd in zowel internationale verdragen als nationale wetgeving. Daarenboven heeft de overheid altijd gerichte maatregelen genomen ter preventie en bestrijding van discriminatie. De meeste middelen hiervoor zijn afkomstig vanuit andere departementen. In de afgelopen vijftien jaar werd hieraan vanuit beleidsartikel 13 op de SZW-begroting jaarlijks tussen de € 100.000 en € 500.000 besteed.

De centrale doelstelling van het antidiscriminatiebeleid is het tegengaan van discriminatie. Het gevoerde beleid – vormgegeven in actieplannen, programma's en projecten – richt zich daarbij vooral op het vergroten van de maatschappelijke samenhang en de markering van de antidiscriminatie-norm. Door campagnes, scholing en voorlichting wordt ingezet op bewustwording om zowel vooroordelen als uiteenlopende vormen van discriminatie weg te nemen. Daarnaast is er een uitgebreide en fijnmazige (lokale) infrastructuur opgezet, waar slachtoffers van discriminatie terecht kunnen voor het doen van een melding en het ontvangen van ondersteuning. Markering van de antidiscriminatie-norm vindt vooral plaats door handhavend optreden door de politie, het Openbaar Ministerie en het College voor de Rechten van de Mens. Met name het strafrecht wordt beschouwd als een middel om een krachtig signaal af te geven dat discriminatie in Nederland niet wordt getolereerd. Daarnaast wordt in meer algemene zin verondersteld dat van het handhavend optreden tegen discriminatie een afschrikwekkende werking uitgaat.

De opbrengsten van het gevoerde beleid in Nederland zijn niet of nauwelijks onderzocht. Over de rol van het beleid in het voorkomen en bestrijden van discriminatie is dan ook maar heel weinig bekend. Bovendien worden trends in het aantal discriminatiemeldingen en/of registraties veelal toegeschreven aan veranderingen in registratie- en meetsystematiek. De invloed van beleid kan daarmee niet of nauwelijks worden aangegeven. Wel blijkt dat het aantal meldingen van discriminatie na publiekscampagnes steevast stijgt. De campagnes werken dan ook zeker door in de mate waarin de infrastructuur door slachtoffers van discriminatie wordt benut. Daarbij heeft het optreden door de instanties naar aanleiding van een melding ook nut. Dit blijkt uit het hoge opvolgingspercentage naar aanleiding van de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens. Tot slot dient aan een zichtbare overheid een zelfstandige betekenis te worden toegekend. Deze normstellende functie maakt duidelijk dat discriminatie niet getolereerd wordt en dat slachtoffers ervan zich beschermd weten. Ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde antidiscriminatiebeleid zijn echter geen gegevens beschikbaar.

Niettemin laat onderzoek zien dat ervaren discriminatie onder de grootste vier migrantengroepen sinds 2006 alleen maar is toegenomen. Ook tonen diverse

praktijktests op de arbeidsmarkt aan dat achterstelling naar etnische herkomst als een zeer hardnekkig fenomeen moet worden beschouwd. De uiteenlopende maatregelen die de overheid op dit terrein heeft genomen, hebben deze trend niet kunnen keren. Daar komt bij dat maatschappelijke en economische ontwikkelingen wel degelijk hun invloed laten gelden. In tijden van sterk toenemende maatschappelijke onrust of economische tegenspoed nemen meldingen van discriminatie navenant toe. Genoemde factoren zijn dermate krachtig van aard, dat beleid dan hooguit een mitigerend effect kan sorteren. De precieze uitwerking hiervan is echter niet bekend.

0.4.3 Remigratie

In de afgelopen vijftien jaar besteedde het Rijk jaarlijks gemiddeld zo'n € 35 miljoen aan de Remigratiewet. De uitgaven betreffen het Programma remigratie – van waaruit ook de voorlichting door het Nederlands Migratie Instituut (NMI) wordt gefinancierd – en de bijdrage aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ten behoeve van het uitkeren van de remigratievoorzieningen. Aan remigratie is in deze periode gemiddeld jaarlijks ruim vijftien procent van de beschikbare middelen in het kader van het beleidsartikel besteed.

De Remigratiewet heeft gedurende de afgelopen vijftien jaar aan eerste generatie migranten de mogelijkheid geboden om met een financiële voorziening naar het land van herkomst terug te keren. De populariteit van de wet is altijd groot geweest. Jaarlijks vertrekken er zo'n 1.750 personen met behulp van de Remigratiewet. Wel zien we na 2014 een substantiële daling in dit aantal. In datzelfde jaar is de Remigratiewet drastisch herzien. Met deze wetswijziging zijn de basisvoorzieningen komen te vervallen en zijn de criteria om van de remigratievoorzieningen gebruik te kunnen maken verder aangescherpt.

De wet moet voorzieningen bieden aan migranten die naar Nederland zijn gekomen, maar nadien een dringende wens tot terugkeer hebben. Deze wens hangt samen met een langdurige situatie van uitkeringsafhankelijkheid en het feit dat migranten hun migratie zelf niet kunnen bekostigen. Het doel van de wet is aan deze remigranten een bepaalde mate van financiële zekerheid te bieden in hun bestemmingsland. Het feit dat slechts zeer weinigen binnen een jaar na remigratie gebruikmaken van de terugkeeroptie, geeft aanleiding te veronderstellen dat deze financiële zekerheid voor velen in voldoende mate wordt bereikt. In termen van doelbereik gaat er van de Remigratiewet dus een positieve werking uit.

De feitelijke terugkeer gaat voor een overgrote meerderheid van de personen die een beroep op de wet doen gepaard met een op maat gericht begeleidingstraject (zowel vóór als na het moment van terugkeer). Overigens krijgt deze begeleiding lang niet altijd een vervolg in een daadwerkelijke

terugkeer; slechts een derde van de personen die een begeleidingstraject start, vraagt ook een remigratievoorziening aan. Zodoende wordt duidelijk hoe belangrijk de rol van informatie en begeleiding is ten aanzien van het nemen van een weloverwogen beslissing om terug te keren. Degenen die uiteindelijk wel vertrekken, hebben klaarblijkelijk een voldoende realistisch beeld van het bestaansperspectief in het herkomstland.

Helaas is het niet mogelijk gebleken om de verderstreckende gevolgen van de wet aan te geven. Van een serieuze evaluatie van de wet is het – om redenen van politieke besluitvorming – nooit gekomen. Zeker ten aanzien van de effectiviteit van de Remigratiewet is er nauwelijks informatie voorhanden. Feit is dat er geen gegevens beschikbaar zijn over het remigratiegedrag van degenen die geen gebruikmaken van de voorzieningen in het kader van de Remigratiewet. Wel wordt duidelijk dat de wet vooral grote aantallen Turkse migranten in Nederland heeft bereikt. Ten aanzien van de overige migrantengroepen ligt het bereik op een beduidend lager niveau.

Evenmin zijn er in het verleden doelmatigheidsstudies van de Remigratiewet uitgevoerd. Wel zijn er in de periode 2000-2015 twee studies verricht naar de kosten en baten van de Remigratiewet. De uitkomsten hiervan wijzen steevast in dezelfde richting, namelijk dat de Remigratiewet voor de overheid en sociale fondsen een batig saldo oplevert. Kostenbesparingen worden daarbij vooral toegeschreven aan gereduceerde uitgaven aan huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. In hoeverre deze gunstige uitkomst voor de overheid ook na de drastische wijziging van de wet medio 2014 nog van toepassing is, is niet bekend. Wel is te verwachten dat het batig saldo met de aanscherping van de doelgroep van de Remigratiewet groter wordt.

0.4.4 Voortijdig schoolverlaten

Er wordt door achtereenvolgende kabinetten al jaren een actief beleid gevoerd om het voortijdig schoolverlaten (vsv) terug te dringen. Aangemoedigd door de Lissabon-doelstellingen heeft de Nederlandse overheid gedurende de afgelopen tien jaren bovendien ingezet op een intensivering van het vsv-beleid.

Deze intensivering klinkt door in de resultaten die met dit beleid worden bereikt. Met betrekking tot het doelbereik zijn er overwegend positieve conclusies ten aanzien van het gevoerde beleid te trekken. De kwantitatieve doelstelling die de overheid destijds had geformuleerd – een halvering van het absolute aantal voortijdig schoolverlaters tussen 2002 en 2012 – is ruimschoots behaald. Gedurende de afgelopen tien jaren is het aantal voortijdig schoolverlaters met meer dan de helft afgenomen.

Ten aanzien van de inhoud van de vsv-aanpak geldt dat het voeren van maatwerk binnen een generiek beleid altijd het centrale uitgangspunt is geweest. Afhankelijk van de inschatting van aanwezige risicofactoren (gelegen

in de omgeving van het kind), risicokenmerken (gelegen in kenmerken van het kind zelf) en risicomomenten (gelegen in het onderwijs) zijn maatregelen ingezet om schooluitval terug te dringen. Hoewel het aandeel vsv'ers onder jongeren uit niet-westerse migrantengroepen beduidend hoger ligt dan onder autochtone jongeren, is dat geen aanleiding geweest voor specifiek op de doelgroep gericht beleid. De diversiteit wordt binnen de groep van tweede en derde generatie migranten eenvoudigweg te groot geacht om een voor de doelgroep specifieke aanpak te rechtvaardigen.

Gezien de behaalde doelstellingen lijkt de algemene aanpak van voortijdig schoolverlaten effectief te zijn. Ook voor het terugdringen van het aantal schoolverlaters onder niet-westerse migrantengroepen lijkt het vsv-beleid doeltreffend te zijn geweest. Op basis van de beschikbare cijfers kunnen we concluderen dat migrantenleerlingen eveneens geprofiteerd hebben van de intensivering van de aanpak van schooluitval. Voor zowel autochtone als migrantenleerlingen is de schooluitval gereduceerd. Bovendien zijn de verschillen tussen de twee groepen kleiner geworden. Met name in het voortgezet onderwijs is het aandeel schoolverlaters onder tweede generatie niet-westerse migranten dat van autochtone leerlingen dicht genaderd.

Hoewel het aandeel schoolverlaters onder jongeren uit niet-westerse migrantengroepen nog steeds hoger ligt dan onder autochtone jongeren, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat (gezien de daling en verkleining van het verschil tussen de groepen) het generieke beleid om schooluitval terug te dringen ook doeltreffend is voor migrantenjongeren. Aandachtspunt daarbij is wel een blijvend hoge schooluitval onder de eerste generatie niet-westerse migranten. Dit aandeel ligt niet alleen hoger dan voor de tweede generatie, maar laat ook een veel grilliger patroon zien in de afname. Dit geldt zowel voor het voortgezet onderwijs als voor het middelbaar beroepsonderwijs. Over de doelmatigheid van het beleid kunnen op basis van beschikbare bronnen geen gefundeerde uitspraken gedaan worden.

0.4.5 Re-integratie

De overheid zet actief in op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van burgers. De uitvoering van het actieve arbeidsmarktbeleid is belegd bij het UWV en de gemeenten. Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting is alleen gekeken naar het gemeentelijke re-integratiebeleid voor de bijstandspopulatie. Niet-westerse migranten en hun nakomelingen vormen bijna de helft van de gemeentelijke bijstandspopulatie.

Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om de uitstroom naar werk te bevorderen. Het uitgangspunt voor de inzet van instrumenten is een probleemgerichte aanpak die aansluit bij de behoeften van de individuele werkzoekende. Het re-integratiebeleid kenmerkt zich dus door maatwerk voor specifieke groepen binnen het voeren van generiek beleid. Een dergelijke

probleemgerichte opzet biedt volgens gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken voldoende handvatten om werkzoekenden uit migrantengroepen te ondersteunen bij het vinden van werk.

De vraag in hoeverre het gemeentelijk beleid nuttig en effectief is geweest voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigde migranten, is om verschillende redenen lastig te beantwoorden. Ten eerste is er in algemene zin nog te weinig bekend over de netto-effectiviteit van re-integratie. Daarnaast is er, als uitvloeisel van gevoerde generiek beleid, nauwelijks informatie beschikbaar over de behaalde resultaten ten aanzien van afzonderlijke groepen. Gemeenten registreren niet naar etnische herkomst en hebben dus geen beeld van de behaalde resultaten voor specifieke migrantengroepen. Om dezelfde redenen zijn er evenmin gegevens voorhanden die inzage verschaffen in de doelmatigheid van het gevoerde re-integratiebeleid ten behoeve van niet-westerse migranten en hun nakomelingen.

De beperkte informatie die beschikbaar is over de mate waarin werkzoekenden uit niet-westerse migrantengroepen profiteren van de gemeentelijke beleidsinspanningen, laat overigens zien dat de uitstroom naar werk na een re-integratievoorziening onder deze groepen achterblijft. Maar of de oorzaak hiervan is gelegen in het re-integratiebeleid of in andere factoren, is moeilijk te zeggen. Met name in tijden van economische neergang blijken de verschillen in uitstroomkansen tussen autochtone werkzoekende en werkzoekenden uit migrantengroepen erg groot. Een situatie van geringe werkgelegenheidsgroei raakt niet-westerse migranten en hun nakomelingen klaarblijkelijk harder. Op basis van deze gegevens lijkt de voorzichtige conclusie gerechtvaardigd dat werkzoekenden uit niet-westerse migrantengroepen minder profijt hebben gehad van het gevoerde beleid, maar dat dit in belangrijke mate samenhangt met de situatie op de arbeidsmarkt. Ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette re-integratie-instrumenten voor migrantengroepen kunnen we geen gefundeerde conclusies trekken.

0.5 Verkenning varianten 20-plus en 20-min

In 2015 bedroeg de begroting voor beleidsartikel 13 circa 123 miljoen euro. Hiervan was circa 71 miljoen euro begroot voor inburgering, circa 40 miljoen euro voor remigratie en circa 12 miljoen euro voor een breed scala aan activiteiten vallend onder de noemer 'overig specifiek integratiebeleid'. Bij een substantiële verkrapping of verruiming van het beschikbare budget (20-min of 20-plus variant) gaat het om een bedrag van circa 24,6 miljoen euro. Aangezien 90 procent van de begroting van beleidsartikel 13 wordt ingezet voor inburgering en remigratie, richt de verkenning van de 20-plus en 20-min varianten zich dan ook op deze twee beleidsvelden. Voor inburgering komt de

20-plus/20-min variant neer op een bedrag van 14,2 miljoen euro. Voor remigratie is dit een bedrag van 8 miljoen euro.

Tabel 0.2 geeft een overzicht van de begrotingsposten voor inburgering en remigratie in 2015.

Tabel 0.2 Toelichting begrotingsposten inburgering en remigratie op basis van begroting beleidsartikel 13 in 2015

| Begrotingsposten | In Euro's |
|--|---------------|
| Inburgering | |
| Programma inburgering (tbv onderhoud van en toezicht op examens en monitoren inburgeringsresultaten) | 14, 6 miljoen |
| Bijdrage DUO (uitvoering leenstelsel en beheer examenstelsel) | 9,3 miljoen |
| Leningen | 37,4 miljoen |
| Inkomensoverdracht (agv oude wet) | 0,5 miljoen |
| Voorinburgering | 4,1 miljoen |
| Maatschappelijke begeleiding | 5,1 miljoen |
| Remigratie | |
| Inkomensoverdrachten (uitkeringen) | 38,5 miljoen |
| Remigratie (voorlichting door NMI) | 1,7 miljoen |

0.5.1 Mogelijke maatregelen bij inburgering

Met betrekking tot inburgering komt uit het onderzoek naar voren dat op de uitvoeringskosten nauwelijks bezuinigd kan worden. Als gevolg van de toenemende aantallen inburgeraars en voorgenomen beleidswijzigingen in het kader van de invoering van de participatieverklaring zijn de uitvoeringskosten zelfs toegenomen ten opzichte van 2015.. Een substantiële verkrapping (of verruiming) zal vooral in een aanpassing van het beleid gerealiseerd moeten worden. Denkrichtingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te vergroten zijn in het onderstaande overzicht beknopt weergegeven.

| | 20-plus | 20-min |
|------------|--|--|
| Uitvoering | - | - |
| Beleid | Sterkere (gemeentelijke) regie op inburgering voor kwetsbare groepen | Differentiatie maximale lening naar niveau Afschaffen voorinburgering |

Het onderzoek laat zien dat er zorgen zijn met betrekking tot specifieke groepen inburgeraars (waaronder asielmigranten) die in het huidige stelsel onvoldoende in staat lijken te zijn om zelf hun inburgering te regelen. Indien inburgeraars niet op tijd aan hun inburgeringsverplichting kunnen voldoen

heeft dit negatieve consequenties voor henzelf maar ook voor de samenleving als geheel. Het risico bestaat dat deze kwetsbare groepen langdurig langs de zijlijn komen te staan. De verwachting is dat een sterkere (gemeentelijke) regie op inburgering voor deze kwetsbare groepen zal bijdragen aan het verbeteren van de doeltreffendheid van het huidige inburgeringsbeleid, zodat meer inburgeraars op tijd aan hun inburgering beginnen en op een voor hen geschikt niveau kunnen inburgeren. Per 1 januari 2016 hebben gemeenten overigens in het kader van het participatieverklaringstraject al een wat grotere rol gekregen bij inburgering en daarvoor ook aanvullende middelen ontvangen.

Bij een substantiële verkrapting van het beschikbare budget kan differentiatie van de lening naar te behalen niveau bijdragen aan kostenreductie. Op dit moment is het maximale leenbedrag € 10.000 ongeacht het traject dat iemand gaat volgen. Differentiatie in de hoogte van de maximale lening vraagt overigens wel om een goede uitvoering om negatieve effecten van deze kostenreductie te vermijden. Belangrijke ongewenste effecten zijn onder meer het niet tijdig beginnen met inburgeren of het kiezen voor een goedkope cursus die niet aansluit bij het meest geschikte niveau voor de inburgeraar. Om deze ongewenste effecten te voorkomen zou in de uitvoering meer aandacht moeten zijn voor een meer bindende advisering (vanuit het COA of de gemeente) over het te volgen inburgeringstraject en het inbouwen van positieve prikkels om inburgeraars die dat kunnen te verleiden tot het behalen van hogere taalniveaus. De combinatie van differentiatie in leningen met een sterkere regie/advisering vanuit het COA of de gemeenten kan zo wellicht bijdragen aan het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige inburgeringsbeleid.

Wanneer na statusverlening direct wordt ingezet op het sturen op een zo geschikt mogelijke inburgeringscursus en statushouders daar ook zo snel mogelijk mee kunnen beginnen, zou ook bezuinigd kunnen worden op de voorinburgering. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is wel dat de wachttijden voor uitplaatsing naar een gemeente substantieel worden bekort.

0.5.2 Mogelijke maatregelen bij remigratie

Voor wat betreft de remigratie zijn de mogelijkheden voor een substantiële verkrapting van het budget beperkt. De kosten die gepaard gaan met de uitvoering van de wet zijn relatief gering. Veruit het grootste deel van de uitgaven betreffen de uitkeringen aan de remigranten. Alleen voor nieuwe gevallen kan hierop bezuinigd worden. De sturingsmogelijkheden betreffen dan ook alleen de nieuwe instroom. Daarbij kan gedacht worden aan het verlagen van de uitkering, het beperken van herkomstlanden en het verhogen van de leeftijd (zie ook onderstaande schema). Denkrichtingen met betrekking tot de 20-plus variant zijn het indexeren van de uitkeringshoogte, het verlagen van de leeftijd en het herintroduceren van de basisvoorziening.

| | 20-plus | 20-min |
|------------|---|--|
| Uitvoering | - | - |
| Beleid | Indexeren van de uitkeringshoogte Verlagen van de leeftijd Herintroduceren basisvoorzieningen | Alleen voor nieuwe instroom: <ul style="list-style-type: none"> - Verlagen uitkering voor nieuwe instroom - Beperken herkomstlanden - Verhogen leeftijd |

In hoeverre deze varianten de doeltreffendheid en doelmatigheid positief beïnvloeden is overigens allerm minst duidelijk. De 20-plus-variant zal naar verwachting leiden tot meer remigranten, maar of dat net zoals in het verleden een batig saldo voor de Nederlandse overheid zal opleveren is de vraag. De 20-min-variant zal waarschijnlijk een daling van het aantal personen dat van de regeling gebruik zal maken tot gevolg hebben. Dit leidt mogelijk tot extra kosten in Nederland en/of een groter beroep op exporteerbare uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid. Daarnaast moet bedacht worden dat vanaf 2025 geen nieuwe personen meer een beroep kunnen doen op de remigratiewet en dat een afbouw van de regeling dus al in het verschiet ligt.

0.6 Ter afsluiting

In het voorgaande is voor de vijf verdiepingsthema's beschreven in welke mate sprake is van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van deze beleidsinspanningen. Voor inburgering geldt dat positieve resultaten zijn gevonden ten aanzien van doelbereik en een zekere mate van doeltreffendheid van dat beleid met betrekking tot het bevorderen van de maatschappelijke participatie. Voor het anti-discriminatiebeleid zijn de resultaten niet eenduidig en lastig te interpreteren. Het remigratiebeleid kent positieve resultaten ten aanzien van doelbereik maar er is geen zicht op de doeltreffendheid. Wel is op basis van een kosten-baten analyse vastgesteld dat de remigratiewet voor de schatkist een batig saldo heeft opgeleverd. Voor de twee onderdelen van het generieke beleid die in het kader van deze beleidsdoorlichting onderzocht zijn, geldt dat het beleid ten aanzien van het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten ook voor leerlingen met een migrantenachtergrond effectief is gebleken. Ten aanzien van het doelbereik en doeltreffendheid van het re-integratiebeleid is het echter niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van dat beleid ten aanzien van werkzoekenden met een migrantenachtergrond. Voor alle vijf verdiepingsthema's geldt dat er geen inzicht is in de doelmatigheid van het beleid. In tabel 0.3 worden deze bevindingen nogmaals samengevat.

Tabel 0.3 **Overzicht doelbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid per verdiepingsthema**

| | Doelbereik | Doeltreffendheid | Doelmatigheid |
|--------------------|-------------------|-------------------------|----------------------|
| Inburgering | + | + | n.a. |
| Anti-discriminatie | ± | n.a. | n.a. |
| Remigratie | + | n.a. | n.a. |
| Schooluitval | + | + | n.a. |
| Re-integratie | n.a. | n.a. | n.a. |

+ = aanwijsbaar positief resultaat; ± = gemengd beeld ten aanzien van de resultaten; - = aanwijsbaar gebrek aan resultaten; n.a. = geen goede gegevens aanwezig.

Op basis van de bevindingen op de vijf verdiepingsthema's is het niet mogelijk om een algemene conclusie ten aanzien van het succes van het gevoerde integratiebeleid te trekken. Zoals ook al eerder is benoemd, liggen hier twee belangrijke oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste is de kennis ten aanzien van het resultaat – in termen van doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid – onvoldoende beschikbaar om hierover een afgewogen oordeel te kunnen vellen (zie ook tabel 0.3). Er is gedurende de afgelopen jaren slechts zeer beperkt onderzoek naar de opbrengsten van integratiebeleid gedaan. Het ontbreken van toereikende gegevensinfrastructuur, maar ook het gebrek aan belangstelling voor dergelijk onderzoek is hier mede debet aan geweest. Ten tweede moeten we vaststellen dat de beleidsdoelen van de maatregelen gericht op integratie overwegend in algemene termen zijn geformuleerd. Het ontbreken van concrete doelstellingen belemmert een scherp oordeel over het succes van het beleid dat gedurende de afgelopen vijftien jaren is ingezet.

Dit alles neemt niet weg dat we wel een aantal relevante trends kunnen waarnemen, positieve en minder positieve. Ten aanzien van onderwijsprestaties, taalbeheersing en vertegenwoordiging in de verdachtenregistraties tonen de gepresenteerde analyses aan dat er sprake is van een onmiskenbare positieve trend gedurende de afgelopen vijftien jaar. Migranten en hun nakomelingen laten op deze terreinen steeds betere prestaties zien en de afstand met de autochtone Nederlandse bevolking wordt kleiner. Er is weliswaar nog (lang) geen sprake van gelijke posities, maar in termen van evenredigheid (dat wil zeggen vergelijkbare posities voor vergelijkbare groepen) nemen de verschillen af. Zo is in het primair en voortgezet onderwijs voor de meeste migrantengroepen nagenoeg sprake van evenredigheid. Het generieke onderwijsbeleid lijkt hiermee dus duidelijk zijn vruchten af te werpen. Ten aanzien van de vertegenwoordiging in verdachtenregistraties is weliswaar nog geen sprake van evenredigheid maar worden verschillen wel kleiner. Daarnaast zien we dat migrantengroepen en hun nakomelingen zich - ondanks een met name onder Marokkaanse en Turkse Nederlanders nog immer sterke oriëntatie op de eigen herkomstgroep - ook steeds meer identificeren met de Nederlandse samenleving, vaker een gemengde vrienden- en kennissenkring hebben en wat betreft waardeoriëntaties toegroeien naar opvattingen van veel autochtone Nederlanders. In termen van

zowel evenredigheid als maatschappelijke samenhang is er dus sprake van een langzaam convergerende ontwikkeling.

Hier tegenover staat dat de positie van migranten en hun nakomelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt nog altijd ongunstig is in vergelijking met die van de autochtone Nederlandse bevolking. Eerstgenoemde groepen zijn er de afgelopen vijftien jaar niet in geslaagd hun achterblijvende positie – in termen van participatie, werkloosheid en beroepsniveau – substantieel te verkleinen. Het doel van een gelijke arbeidsmarktpositie is nog ver weg en ook in termen van evenredigheid zijn geen positieve ontwikkelingen in de tijd waar te nemen. Met name de slechte arbeidsmarktpositie van de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders valt hierbij op.

Daarnaast moeten we constateren dat de omgang tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migrantengroepen blijvende fricties oplevert. Veel migranten en hun nakomelingen voelen zich nog altijd gediscrimineerd en dit aandeel is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Ook moeten we vaststellen dat een aanzienlijke groep migranten vrijwel geen contacten met de autochtone Nederlandse bevolking onderhoudt. Omgekeerd geldt dit overigens in nog veel sterkere mate. Veelzeggend is ook dat migranten en hun nakomelingen zich de afgelopen tien jaren minder thuis zijn gaan voelen in Nederland. Deze ontwikkeling doet zich nog het sterkst voor bij de tweede generatie.

De hierboven geschetste patronen kunnen slechts in beperkte mate worden toegeschreven aan de invloed van het gevoerde beleid. Toch zijn er ten minste vier uitkomsten aan te geven, waarvan beleidsmakers zich rekenschap kunnen geven. Deze vloeien direct voort uit de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting en zullen hieronder kort worden toegelicht.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de beleidsambities – in termen van beschikbare middelen – ten aanzien van de afzonderlijke onderdelen van het integratiebeleid lang niet altijd even groot zijn geweest. In feite is veruit het grootste bedrag in de afgelopen vijftien jaar gereserveerd voor maatregelen in het kader van de inburgering. We zien dat het gevoerde inburgeringsbeleid een (licht) positieve bijdrage heeft gehad aan de mogelijkheden van migranten om hun maatschappelijk positie te verbeteren. Investeringsbetalingen daarmee ook uit. Omgekeerd blijkt ook hier dat de recente afbouw van middelen – en als gevolg daarvan een ontbrekende gerichte ondersteuning van inburgeraars - gepaard gaat met enige zorgelijke signalen over de voortgang van enkele kwetsbare groepen.

In de tweede plaats is voldoende duidelijk geworden dat we de positie van migranten niet kunnen begrijpen zonder hierin verschillende externe maatschappelijke ontwikkelingen te betrekken. Deze bredere context – waaronder zich zowel ontwikkelingen in de samenleving als ten aanzien van de economische conjunctuur scharen – oefent steevast een zichtbare invloed uit op de kansen van migranten in termen van participatie. In het bijzonder ten tijde van

economische tegenspoed is de positie van deze groepen uiterst kwetsbaar gebleken. Deze fluctuaties vertalen zich niet altijd in een andere opvatting over het te voeren beleid. De vraag is echter of de behaalde resultaten hiermee niet snel weer teniet worden gedaan. Zeker ten aanzien van de positie van migranten op de Nederlandse arbeidsmarkt blijken de behaalde successen vaak van korte duur en niet bestand tegen een minder gunstig klimaat.

Ten derde moeten we vaststellen dat positieve resultaten ten aanzien van de positie van niet-westerse migranten weliswaar voor een aantal beleidsvelden opgaan, maar dat deze zich onvoldoende vertalen in een voorspoedig vervolg in het integratieproces van migranten en hun nakomelingen. Deze discrepantie zien we met name tussen het gevoerde onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. De succesvolle deelname van migrantenjongeren in het onderwijs krijgt namelijk geen vervolg in een betere positie op de arbeidsmarkt. Ook zien we dat het volgen van een inburgeringscursus, hoewel het de uitgangssituatie van de deelnemers beslist verbetert, voor velen niet leidt tot een goede aansluiting bij de Nederlandse kerninstituten. Een beleidsmatige visie op een betere aansluiting tussen verschillende maatschappelijke domeinen, kan hier mogelijk aan bijdragen.

Tot slot laten de resultaten van het beleid ten aanzien van het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten goed zien dat doelgroepenbeleid niet altijd nodig is om resultaten te boeken voor migrantengroepen. De aanpak van maatwerk binnen generiek beleid (mainstreaming) waarbij aandacht is voor specifieke belemmeringen heeft geleid tot successen in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Dat het voeren van generiek beleid in het verminderen van schooluitval zijn vruchten afwerpt voor migrantengroepen wordt bovendien inzichtelijk gemaakt door een goede monitoring van resultaten. Ook dit is van belang om zicht te houden op risicogroepen. We hebben in dit onderzoek gezien dat op veel beleidsterreinen dit beeld voor verschillende groepen er niet is. Om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van generiek beleid om de integratie van migranten te bevorderen, is betere monitoring wenselijk.

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Al het beleid dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd. Dit gebeurt aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor wettelijk voorgeschreven periodieke evaluaties. De minister van SZW heeft aan de Tweede Kamer toegezegd om in 2016 een beleidsdoorlichting van het beleid voor integratie en maatschappelijke samenhang uit te voeren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30982, nr. 23).

Het beleid voor integratie en maatschappelijke samenhang heeft betrekking op het bevorderen van samenhang en het voorkomen van maatschappelijke spanningen, het streven naar een evenredige positie en participatie in de Nederlandse samenleving van alle burgers, en het ervoor zorgen dat nieuwkomers kennis hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Het integratiebeleid ressorteert op dit moment onder beleidsartikel 13 op de SWZ-begroting. Het doel van de beleidsdoorlichting is het verschaffen van inzicht in het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het integratie- en inburgeringsbeleid dat onder begrotingsartikel 13 van de SZW-begroting valt.

Het is de eerste keer dat het beleidsartikel voor integratiebeleid wordt doorgelicht. De beleidsdoorlichting van artikel 13 van de SWZ-begroting heeft betrekking op de periode 2000-2015: een periode van zestien jaar. In de periode 2000-2015 is het integratie- en inburgeringsbeleid bij verschillende ministeries ondergebracht geweest met verschillende bijbehorende beleidsartikelen (zie ook schema 2.2 in hoofdstuk 2). Als gevolg van de frequente wisselingen is niet eerder een beleidsdoorlichting uitgevoerd. Dit is ook de reden waarom de beleidsdoorlichting een zo lange periode beslaat.

De beleidsdoorlichting van artikel 13 heeft het karakter van een synthese-studie. Dat betekent dat in de beleidsdoorlichting hoofdzakelijk gebruik is gemaakt van en is voortgebouwd op bevindingen uit eerdere (evaluatie)onderzoeken naar het integratie- en inburgeringsbeleid. Daarnaast is heel beperkt door middel van interviews zelf kwalitatieve data verzameld.

1.2 Vraagstelling

Zoals gezegd vindt een beleidsdoorlichting plaats aan de hand van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). De RPE bevat vijftien vragen die in de beleidsdoorlichting aan de orde moeten komen (zie bijlage 1). De

vragen uit de RPE zijn voor de beleidsdoorlichting gecomprimeerd tot een zesdelige vraagstelling:

1. Hoe ziet het integratie- en inburgeringsbeleid over de periode 2000-2015 eruit en hoe heeft het zich ontwikkeld?
2. Welke bronnen (inclusief eerder uitgevoerd onderzoek) zijn beschikbaar om het doelbereik, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid te evalueren?
3. In welke mate is er in de jaren 2000-2015 sprake van doelbereik?
4. In hoeverre is de doeltreffendheid van het beleid te meten en in welke mate is er sprake van doeltreffend beleid over de jaren 2000-2015?
5. In hoeverre is de doelmatigheid van het beleid te meten en in welke mate is er sprake van doelmatig beleid over de jaren 2000-2015?
6. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid verder te verhogen en wat zijn de verwachte effecten daarvan, met inbegrip van maatregelen bij een substantiële verkrapping of verruiming van middelen (plus of min 20% van het budget)?

Doelbereik: mate waarin de gestelde doelen van beleid, maatregelen, interventies geheel of gedeeltelijk worden bereikt.

Doeltreffendheid (synoniem effectiviteit): mate waarin beleid, maatregelen, interventies het bereiken van doelen dichterbij brengt; mate waarin de doelen met het beleid eerder, beter, sneller bereikt worden dan zonder het beleid het geval zou zijn geweest.

Doelmatigheid (synoniem efficiëntie/efficiency): verhouding tussen doeltreffendheid en ingezette middelen; mate waarin hetzelfde resultaat met minder middelen had kunnen worden bereikt of waarin dezelfde middelen meer resultaten hadden kunnen opleveren.

1.3 Methodologische verantwoording

1.3.1 Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het integratiebeleid is beperkt mogelijk

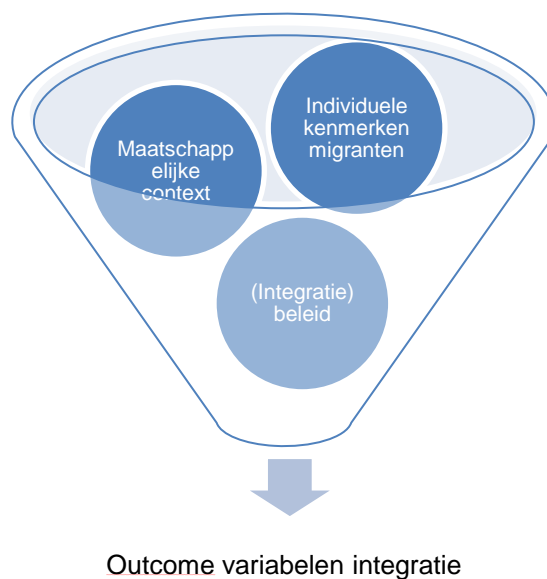
Het is niet zonder meer mogelijk om voor alle onderdelen van het integratie- en inburgeringsbeleid de doeltreffendheid en in het verlengde daarvan de doelmatigheid te meten. Dit voorbehoud is ook gemaakt door de minister van SZW in de brief over de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30982, nr. 23) (zie bijlage 2). Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. Er is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het integratiebeleid, enkele uitzonderingen op specifieke thema's daargelaten.

Een groot deel van de inspanningen om migranten te integreren, valt buiten het beleidsartikel. Het integratiebeleid wordt gekenmerkt door een generiek karakter; specifieke maatregelen gericht op problemen die zich in sommige groepen versterkt voordoen, werden begin deze eeuw afgebouwd. Vanwege

het generieke karakter van het beleid is de vraag naar de effectiviteit van het beleid voor personen met een migrantenachtergrond vaak niet gesteld. Tot slot is het niet eenvoudig om de rol van beleid bij de integratie van migranten vast te stellen. Huddleston e.a. onderscheiden in een synthesestudie in opdracht van de Europese Commissie drie clusters van factoren die een zelfstandige rol spelen bij de succesvolle integratie van migranten:¹

- Individuele kenmerken van de doelgroep, met name etnische herkomst, geslacht, leeftijd, generatie en opleidingsniveau.
- De maatschappelijke context waarin migranten integreren, met macro-economische factoren, het onderwijssysteem en algemene kenmerken van het welvaartsysteem als belangrijkste determinanten. Maar ook: de sociale interactie, met aandacht voor discriminatie en publieke opinie.
- Het (integratie)beleid, met bijzondere betekenis voor specifieke arbeidsmarktvoorzieningen, maatregelen gericht op taal en onderwijs en naturalisatiebeleid. De studie laat zien dat specifieke arbeidsmarktfaciliteiten, het taal- en inburgeringsbeleid en het verkrijgen van staatsburgerschap positief bijdragen aan de integratie van migranten in diverse EU-lidstaten.

Figuur 1.1 Clusters van factoren van invloed op integratie van migranten



Dagevos en Grundel stellen in dit verband dat voor het aangeven van de zelfstandige betekenis van beleid een complex design nodig is met

¹ Huddleston, T., J. Niessen & J. Dag Tjaden (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Brussels, European Commission, DG Home Affairs.

experimentele en controlegroepen.² Dit is volgens de auteurs voor het integratiebeleid vrijwel onmogelijk, met als gevolg dat er nauwelijks onderzoek voorhanden is – in elk geval niet volgens de strenge regels van het experimenteel onderzoek – waarin beleid als verklarende factor voor de integratie van migranten is opgenomen. Beoogd is om door een extra evenredigheidsanalyse (SCP, 2016) een eerste voorzichtige indicatie van de effecten van het beleid in kaart te brengen. De resultaten van de evenredigheidsanalyse worden gepresenteerd in hoofdstuk 3.

1.3.2 Realistische evaluatie als kapstok voor uitspraken over doeltreffendheid

Omdat het niet mogelijk is om kwantitatief onderbouwde uitspraken te doen over de doeltreffendheid van alle onderdelen van het integratiebeleid, gebruikten we de methode van het reconstrueren van de beleidstheorie als kapstok over uitspraken over doeltreffendheid. We sloten hierbij aan bij het denkstramien van de realistische evaluatie van Pawson en Tilley.³ Dit is ontwikkeld voor situaties waarin (volledig, quasi-, semi-) experimentele evaluaties niet of slechts gedeeltelijk mogelijk zijn.

De beleidstheorie

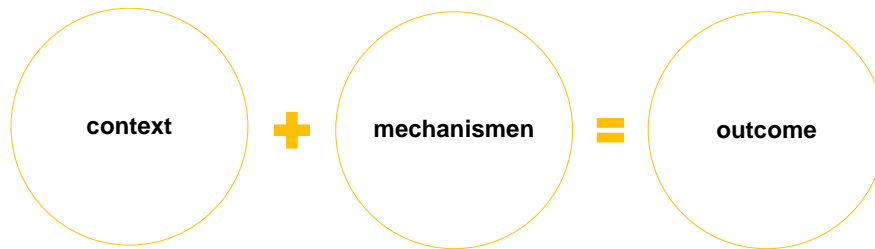
De beleidstheorie is de theorie van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden, en dan zo gedetailleerd en precies mogelijk geformuleerd. In de beleidstheorie vormen de werkzame mechanismen belangrijke onderdelen. De gedachte is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen aantoonbaar effectief zijn, is het beleid ook effectief. Aantoonbaar betekent: op basis van (deel-)onderzoeken of aangetoond op andere beleidsterreinen, waar de werking vergelijkbaar is. Als er een goed onderbouwde beleidstheorie is, en er is sprake van doelbereik, dan is de conclusie plausibel dat het beleid aan het doelbereik heeft bijgedragen en dus effectief is. Met als belangrijke nuancering: context. Beleid dat in de ene context effectief is, hoeft dat in een andere context niet te zijn. De relevantie van context betekent dat veel aandacht moet worden geschonken aan de eerder genoemde factoren, zowel persoonlijk (zoals etnische groep) als maatschappelijk (bijvoorbeeld macro-economische omstandigheden) (figuur 1.2).

De benadering van de realistische evaluatie met de beleidstheorie hebben we in de beleidsdoorlichting van het integratiebeleid toegepast. We gebruikten de beleidstheorie om de effectiviteit te analyseren en tevens als ordeningskader voor de literatuurstudie.

² Dagevos, J. en M. Grundel (2013). *Biedt het concept integratie nog perspectief?* Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

³ Pawson, R. en N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. Londen, SAGE Publications; Pawson, R. en N. Tilley (2004). *Realist Evaluation*. Paper funded by the British Cabinet Office.

Figuur 1.2 CMO-configuraties: een schematische weergave



Bron: Pawson, R. en Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*

1.3.3 Nadere afbakening van het onderzoek

Het beleid van artikel 13 richt zich op drie thema's, te weten inburgering, remigratie en integratie. Onder integratie vallen verschillende initiatieven gericht op het bevorderen van zowel maatschappelijke participatie als sociale samenhang. Door de veelheid en de diversiteit aan initiatieven is door de klankbordgroep⁴ van het onderzoek geconstateerd dat het niet mogelijk is om *dé* beleidstheorie achter *hét* integratiebeleid te reconstrueren volgens de benadering van de realistische evaluatie.

Daarom hebben we – naast een systematische beschrijving van de ontwikkelingen tussen 2000-2015 van het integratiebeleid en een algemene beleidstheorie op hoofdlijnen (dus over de specifieke thema's heen) – vijf 'integratiethema's' geselecteerd. In samenspraak met de klankbordgroep zijn drie thema's geselecteerd vanuit beleidsartikel 13 en twee thema's uit het generieke/reguliere beleid, omdat de overheid er vooral naar streeft om integratie te bevorderen via generiek beleid. Bij de nadere afbakening van het onderzoek (de selectie van vijf thema's) is rekening gehouden met het in de kamerbrief (ref. 2005-0000176581, d.d. 7 september 2015) geformuleerde uitgangspunt dat 80 tot 85 procent van de begrotingsmiddelen uit het beleidsartikel wordt doorgelicht.

Voor de thema's vanuit beleidsartikel 13 op de SZW-begroting is gekozen voor inburgering, remigratie en discriminatie. Inburgering en remigratie zijn in termen van budget de grootste beleidsonderdelen van artikel 13. In de periode 2000-2015 waren deze thema's samen goed voor circa 90 procent van de begrotingsmiddelen van artikel 13. Door de selectie van deze twee thema's werd voldaan aan het uitgangspunt dat 80 tot 85 procent van de begrotingsmiddelen uit het beleidsartikel wordt doorgelicht. Het thema (anti)discriminatie tot slot is geselecteerd, omdat dit een voortdurend beleidsthema is geweest gedurende de beleidsperiode die wordt onderzocht. Voor de thema's uit het generieke/reguliere beleid zijn het gemeentelijk re-integratiebeleid en het beleid ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten (vsv-beleid) geselecteerd. Er is voor deze thema's gekozen, omdat arbeid *hét*

⁴ Een overzicht van de leden van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 3.

kernthema is waar integratie tot uiting komt. Daarnaast is onderwijs cruciaal voor de toekomstige generaties.

Met de selectie van deze thema's zijn andere thema's uit beleidsartikel 13 dus *niet* meegenomen in de verdiepingsslag. Zo hebben wij geen uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de subsidies aan KIS/Vluchtelingenwerk/LOM, initiatieven gericht op het bevorderen van dialoog, et cetera. Deze en andere initiatieven onder het beleidsartikel zijn alleen in beschrijvende zin meegenomen in het eerste deel van de studie met betrekking tot de analyse van de ontwikkelingen in het integratiebeleid op hoofdlijnen.

1.4 Dataverzameling

1.4.1 Algemene analyse integratiebeleid en doelbereik op participatie en maatschappelijke samenhang

We zijn gestart met een beschrijving van de ontwikkelingen in het integratiebeleid tussen 2000-2015 en een analyse van de begrotingen om een beeld te verkrijgen van de totale uitgaven, de uitgaven aan deelterreinen en de ontwikkelingen daarin, alsmede de geformuleerde doelstellingen. Deze beschrijving is hoofdzakelijk gebaseerd op deskstudie. Over de periode 2000-2015 zijn relevante beleidsdocumenten, waaronder regeerakkoorden, visie-nota's, kamerstukken et cetera bestudeerd, alsmede studies over de ontwikkelingen en de historie van het Nederlandse integratiebeleid. Een overzicht van alle bestudeerde documenten en studies is opgenomen in bijlage 4. Daarnaast zijn binnen de beleidsdirectie van SZW twee gesprekken gevoerd om inzicht te krijgen in de positionering en de regierol van de beleidsdirectie Samenleving en Integratie over de jaren heen. De analyse van het doelbereik tot slot, te weten bevorderen van participatie en maatschappelijke samenhang, heeft plaatsgevonden aan de hand van beschikbare kwantitatieve studies waarin ontwikkelingen worden gepresenteerd van de positie van migranten op verschillende dimensies van integratie (bijvoorbeeld de evenredigheidsanalyse van het SCP en CBS Kernindicatoren integratie).

1.4.2 Verdiepende analyse op vijf thema's

De reconstructie van de beleidstheorie op de vijf verdiepingsthema's, en de analyse van het doelbereik en de doeltreffendheid, zijn eveneens gebaseerd op deskstudie. Per thema zijn over 2000-2015 relevante beleidsdocumenten bestudeerd. Een overzicht van de bestudeerde documenten per thema is eveneens opgenomen in bijlage 4. Vervolgens zijn – ter aanscherping, aanvulling en duiding van de beleidsontwikkelingen en -theorie en de bevindingen voor het doelbereik en de doeltreffendheid – per thema circa vijf gesprekken gevoerd met beleidsmakers (zowel op rijks- als gemeenteniveau) en uitvoer-

ders.⁵ Ook de inventarisatie van de doelmatigheid maakte deel uit van de gesprekken. Een overzicht van de respondenten per thema is opgenomen in bijlage 5.

1.4.3 Inventarisatie 20-min en 20-plus-variant

Tot slot heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met het managementteam van de Directie Samenleving en Integratie over de identificatie van beleids-opties in het kader van de analyse van de doelmatigheid. In het groepsgesprek zijn we ook ingegaan op de vraag wat de gevolgen zouden zijn van een zeer forse extensivering (min 20%) van de uitgaven en intensivering (plus 20%) van de uitgaven voor het integratiebeleid.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 schetsen we de ontwikkeling van het integratiebeleid op hoofdlijnen voor de periode 2000-2015 en kenschetsen we de algemene beleidstheorie van het integratiebeleid op basis van centrale noties/ uitgangspunten van het huidige beleid. De beschrijving wordt vervolgens aangevuld met een analyse van de jaarlijkse begrotingen.

In hoofdstuk 3 presenteren we een kwantitatieve analyse van de mate waarin de doelstellingen van het beleid, te weten het bevorderen van participatie en maatschappelijke samenhang, in zicht (zijn ge-)komen. Hierbij wordt geen directe relatie gelegd tussen ingezette beleidsmaatregelen/instrumenten en resultaten. Het gaat meer om algemene ontwikkelingen die een indicatie (kunnen) geven van doelbereik en doeltreffendheid van het integratiebeleid. In de navolgende hoofdstukken wordt voor vijf specifieke thema's de beleidstheorie, het doelbereik, de doeltreffendheid en doelmatigheid uit gewerkt (hoofdstuk 4: inburgering; hoofdstuk 5: anti-discriminatie; hoofdstuk 6: remigratie; hoofdstuk 7: VSV-beleid; hoofdstuk 8 re-integratiebeleid).

⁵ Omdat remigratie weinig tot geen relatie heeft met de finale beleidsdoelen van artikel 13, is in overleg met de klankbordgroep besloten om voor dit onderdeel de beleidsdoorlichting enkel te baseren op eerder uitgevoerde evaluaties. Voor het thema remigratie heeft dus geen aanvullende kwalitatieve dataverzameling plaatsgevonden in de vorm van interviews.

2 BELEIDSONTWIKKELINGEN INTEGRATIEBELEID 2000-2015

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkeling van het integratiebeleid voor de periode 2000-2015. Hiermee geven we antwoord op onderzoeksvraag 1. Op basis van de integratieparagrafen uit de regeerakkoorden, visienota's en kamerbrieven en – daar waar nodig - aangevuld met wetenschappelijke publicaties, beschrijven we de beleidsontwikkelingen sinds de eeuwwisseling. Daarbij staan we eerst kort stil bij de belangrijkste beleidsontwikkelingen op dit terrein in de periode voorafgaand aan deze beleidsdoorlichting (paragraaf 2.1). Deze terugblik dient vooral om de historische context van het huidige beleid te begrijpen. Vervolgens bespreken we de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid in de periode 2000-2015 (paragraaf 2.2). Het inburgeringsbeleid vormt een centraal onderdeel van het integratiebeleid in deze periode. In dit hoofdstuk wordt het inburgeringsbeleid als onderdeel van het integratiebeleid kort besproken. Een uitgebreide beschrijving van de beleidsontwikkelingen rondom inburgering en een reconstructie van de beleidstheorie is te vinden in hoofdstuk 4. In paragraaf 2.3 gaan we in op de centrale noties van het huidige beleid waarmee we de algemene beleidstheorie van het integratiebeleid kenschetsen. De beschrijving van de ontwikkelingen in het integratiebeleid vullen we aan met een analyse van de jaarlijkse begrotingen van het beleidsartikel in de periode 2000-2015 voor het verkrijgen van een beeld van de totale uitgaven, de uitgaven aan deelterreinen en de ontwikkelingen daarin, alsmede de geformuleerde doelstellingen (paragraaf 2.4). We besluiten het hoofdstuk met een korte samenvatting van de bevindingen (paragraaf 2.5).

2.1 Wat vooraf ging

In de jaren zeventig was het beleid met betrekking tot immigranten verspreid over verschillende ministeries. In het beleid stond de gedachte van de tijdelijkheid van verblijf centraal. Enige inpassing van buitenlandse werknemers in de Nederlandse samenleving werd weliswaar wenselijk geacht en ondersteund met categoriaal (welzijns)beleid, maar daarnaast was het beleid was vooral gericht op remigratie. De centrale gedachte achter het beleid was integratie met behoud van identiteit en met het oog op terugkeer.

Het eerste daadwerkelijke integratiebeleid in Nederland dateert uit de vroege jaren tachtig van de vorige eeuw. Het WRR-rapport '*Etnische minderheden*' uit 1979 vormde een belangrijke aanleiding voor het vormgeven van het eerste integratiebeleid. Vanuit het besef dat immigratie niet tijdelijk is, wordt in het *minderhedenbeleid* – zoals dat vanaf dan genoemd wordt – ingezet op het bevorderen van volwaardige deelneming van minderheden aan de samenleving met gelijke kansen, rechten en plichten en zonder discriminatie. Het

beleid was gericht op emancipatie en participatie¹, het terugdringen van sociaal-economische achterstanden onder deze groepen en het bestrijden van discriminatie (vgl. Entzinger, 1994; Vermeulen & Penninx, 1994).² Cultureel pluralisme was een belangrijk uitgangspunt in het minderhedenbeleid; gesproken wordt van 'wederzijds aanpassing in een multiculturele samenleving met gelijke kansen voor autochtonen en allochtonen zonder gedwongen assimilatie en segregatie en een gelijkwaardige sociale en economische positie.' (TK 2003-2004, 28 689, nrs.8-9, p. 518). Uit deze periode stamt ook het vormgeven van een overlegstructuur tussen migrantenorganisaties en de Rijksoverheid (eerst via de Landelijke advies- en overlegstructuur Minderhedenbeleid – LAO – en later via het Landelijk overlegorgaan minderheden – LOM –) om de dialoog tussen migrantengemeenschappen en het Rijk te bevorderen.

In de jaren negentig vindt wederom een verschuiving plaats van het minderhedenbeleid naar integratiebeleid. Als gevolg van hardnekkige integratieproblemen, met name een hoge werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid, is in het beleid veel aandacht voor de sociaal-economische integratie van migranten. Daarbij wordt van de migranten verwacht dat zij hierin een actieve rol te vervullen hebben.³ Het beleid wordt steeds meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeren, in plaats van een groepsgerichte aanpak. In beleidsstukken wordt gesproken van actief burgerschap en individuele zelfredzaamheid, bestaande uit actieve deelname op de arbeidsmarkt of in het onderwijs, de verplichting om de Nederlandse taal te leren en kennis te nemen van de Nederlandse samenleving.⁴ Dit leidde onder andere tot de invoering van verplichte inburgeringscursussen voor nieuwkomers (Wet inburgering nieuwkomers) in 1998.

In 2004 verscheen het eindrapport '*Bruggen bouwen*' van de Tijdelijke Commissie onderzoek integratiebeleid.⁵ In dit rapport wordt teruggeblikt op het in Nederland gevoerde integratiebeleid in de periode 1970-2003 en wordt een oordeel gegeven over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid. Een belangrijke conclusie van de Tijdelijke Commissie was dat de integratie van veel migranten geheel of gedeeltelijk is geslaagd, maar dat oorzakelijke verbanden met het gevoerde integratiebeleid moeilijk aantoonbaar zijn, met

¹ Waarbij vooral het uitgangspunt 'emancipatie in eigen kring' gold, vergelijkbaar met de traditionele zuilen in Nederland.

² Entzinger, H. (1994). Changing Policy Approaches and Scenarios for the future. In: H. Entzinger et al. (eds) *Immigrant Ethnic Minorities in the Dutch Labour Market*. Amsterdam: Thesis publishers, pp. 149-165.

Vermeulen, H. & R. Penninx (eds) (1994). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderheden beleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

³ WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: SDU.

Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden (TK 1993-1994, 23 684, no. 2).

⁴ Zie oa: Van der Zwan en Entzinger (1994). *Beleidsopvolging minderheden debat. Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999-2002*. (TK 1998-1999 26 333, nr. 2).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9.

uitzondering van de verbetering van de rechtspositie van migranten (TK 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9, pp. 521-522). Deze conclusie over de beperkte effectiviteit van het gevoerde en de – naar mening van het toenmalige kabinet – nog steeds te grote achterstand van migrantengroepen, waren mede aanleiding om de al eerder ingezette koers met een sterk accent op eigen verantwoordelijkheid voor integratie te vervolgen (zie *Integratiebeleid Nieuwe Stijl*, TK 2003-2004, 29 203, no. 1).

Alvorens nader in te gaan op de beleidsontwikkelingen wordt bij wijze van context in box 1 een beknopte schets gegeven van de samenstelling en de demografische ontwikkelingen in de doelpopulatie van het integratiebeleid.

Box 1 Veranderingen doelpopulatie integratiebeleid

Het integratiebeleid richt zich zowel op nieuwe migranten (nieuwkomers) als migranten die al langer in Nederland gevestigd zijn en hun kinderen. Hieronder geven we een beknopte schets van de ontwikkelingen in de immigratiestromen en van de samenstelling van de migrantenpopulatie in Nederland. De opvallendste ontwikkelingen in de periode 2000-2015 zijn de snelle toename van het aantal arbeidsmigrant uit Midden- en Oost-Europa sinds het midden van de jaren 2000 en meer recent (vanaf 2013) de verhoogde asielinstroom van vluchtelingen uit Syrië en Eritrea.

Immigratie

Sinds de jaren tachtig is sprake van een gestage toename van de immigratie naar Nederland. In 1980 kwamen circa 112.000 personen naar Nederland. In 2014 was dit aantal circa 183.000. Wel is sprake van aanzienlijke fluctuaties in de immigratie. Zo was de immigratie tussen 2002 en 2006 betrekkelijk laag (circa 100.000 per jaar). Sinds 2006 is echter weer sprake van een gestage toename van het aantal immigranten. Enkele belangrijke ontwikkelingen op een rij:

- In 2014 was de grootste groep immigranten naar Nederland afkomstig uit de EU28 (circa 75.000). De belangrijkste herkomstlanden zijn Polen, Bulgarije, Roemenië en Hongarije. De immigratie uit Midden- en Oost-Europa naar Nederland neemt vooral vanaf 2006 snel toe.
- Immigratie uit niet-Westerse landen vormt getalsmatig de tweede belangrijkste immigratiestroom in 2014 (circa 60.000). De immigratie uit niet-Westerse landen is sinds 2000 aan enorme fluctuaties onderhevig geweest. Tussen 2001 en 2006 is sprake van een gestage daling (van circa 65.000 naar 35.000). Hoofdzakelijk veroorzaakt door een afnemend aantal asielmigrant in die periode. Vanaf 2006 neemt de immigratie uit niet-Westerse landen weer toe.
- De instroom van asielzoekers fluctueert eveneens aanzienlijk in de periode 2000-2015. In 2000 lag het aantal asielaanvragen (inclusief nareizigers) op circa 45.000. In 2004 bedroeg dit aantal nog maar 10.000, om vervolgens een aantal jaren te schommelen tussen 10.000 en 16.000 aanvragen. Vanaf 2013 is sprake van een snelle toename van het aantal asielaanvragen. In totaal werden in 2015 ruim 58.000 asielaanvragen gedaan; het hoogste aantal aanvragen tot nu toe. Veruit de meeste aanvragen komen van Syrische vluchtelingen. In de tweede helft van de jaren negentig was het aantal asielaanvragen overigens ook hoog (tussen 45.000 en 53.000 aanvragen), maar de vluchtelingenstroom werd toen vooral gedomineerd door asielzoekers vanuit voormalig Joegoslavië.

Samenstelling van de populatie

Als gevolg van de demografische ontwikkelingen is de doelgroep van het integratiebeleid niet alleen gegroeid, maar ook steeds diverser van samenstelling geworden.

- Op 1 januari 2015 bestond circa 12 procent van de Nederlandse bevolking uit niet-westerse migranten en bijna 10 procent van de bevolking uit westerse migranten. In deze percentages zijn zowel de eerste als de tweede generatie migranten besloten. In totaal is dus circa één op de vijf inwoners in Nederland van niet-Nederlandse afkomst.
- De grootste groepen niet-westerse migranten in Nederland per 1 januari 2015 zijn afkomstig uit Turkije, Marokko en Suriname. De grootste groepen westerse migranten zijn afkomstig uit Indonesië en de EU (met name Duitsland en Polen).
- Sinds 2000 is de totale bevolking van Nederland toegenomen. De groep niet-westerse migranten groeide in de periode 2000-2015 van circa 1,4 miljoen naar 2 miljoen, een toename van bijna 45 procent. De groep westerse migranten nam in dezelfde periode toe van 1,4 miljoen naar 1,6 miljoen; een toename van circa 19 procent. De autochtone Nederlandse bevolking groeide in die periode met slechts iets meer dan 1 procent.
- Circa 55 procent van de niet-westerse migranten bestaat uit eerstegeneratie-migrant. Binnen deze groep zijn er echter grote verschillen naar herkomstland. Bij de Marokkanen ligt het aandeel van de eerste generatie op 44 procent. Bij groepen die recenter naar Nederland zijn gekomen, zoals Iraniërs, Irakezen en Afghanen, is het aandeel van de eerste generatie zo'n 75 procent.

Bron: SOPEMI 2015 & 2016

2.2 Ontwikkelingen integratiebeleid 2000-2015

Hoewel van een abrupte harde breuk van het beleid eigenlijk geen sprake is, wordt vanaf het begin van de jaren 2000 wel duidelijk ingezet op een nieuwe koers van het integratiebeleid, dat zich kenmerkt door het nemen van afstand van multiculturalisme als normatief ideaal, het inperken van de vrijblijvendheid van het beleid van het verleden en het beperken van de rol van de overheid die 'etnische minderheden bij de hand neemt als waren zij een zorgcategorie' (TK 2003–2004, 28 689, nr. 17, p. 3). In achtereenvolgende kamerbrieven en visienota's zijn deze noties verder uitgewerkt.

De periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2000-2015), omvat zeven kabinetsperiodes (zie schema 2.1). De eerste twee jaren van het millennium laten wij in de bespreking van de beleidsontwikkelingen buiten beschouwing. Het integratiebeleid dat in deze periode is gevoerd, is in 1998 vastgelegd in de nota '*Kansen krijgen, kansen pakken*'. In deze nota staat actief burgerschap van leden van etnische minderheidsgroepen centraal waarbij de overheid met een actiegericht programma op een aantal vitale terreinen zoals onderwijs en arbeidsmarkt minderheidsgroepen wil ondersteunen om hun positie te verbeteren. Een duidelijker breuklijn in het integratiebeleid waarin in belangrijke mate afstand wordt gedaan van het beleid uit de jaren negentig en een steeds groter beroep op migranten zelf wordt gedaan, stamt uit de periode vanaf 2002/2003.

Hieronder beschrijven we de algemene ontwikkelingen in het integratiebeleid in vier periodes, te weten:

- de periode 2002-2007 (Balkenende I, II, III);
- de periode 2007-2010 (Balkenende IV);
- de periode 2010-2012 (Rutte I);
- de periode 2012 tot heden (Rutte II).

Er is voor deze afbakening in vier periodes gekozen om recht te doen aan de verschillende accenten in de invulling van de algemene lijn van het integratiebeleid die sinds het begin van de jaren 2000 is ingezet. Deze verschillende accenten zijn in belangrijke mate te herleiden naar de politieke signatuur van de verschillende achtereenvolgende kabinetten. De heftigheid van het politieke (en publieke) debat over integratie in deze periode heeft een belangrijke stempel gedrukt op de invulling van het integratiebeleid. Het beleid kenmerkt zich dan ook door een grote mate van volatiliteit met snelle inhoudelijke wisselingen en wisselende geldstromen (met name ten aanzien van het inburgeringsbeleid) en veranderingen in de beleidsmatige positionering en inbedding van de beleidsdirectie Samenleving en Integratie (zie ook paragraaf 2.2.5).

Schema 2.1 Overzicht kabinetten en visienota's/kamerbrieven m.b.t. integratie periode 2000-2015

| Kabinet | Belangrijke kamerbrieven/visienota's |
|---|--|
| Kabinet Kok II (1998-2002) (PvdA, VVD, D66) | <i>Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999-2002. TK 1998-1999 26 333, nr. 2.</i> |
| Kabinet Balkenende I (2002-2003) (CDA, VVD, LPF) | |
| Kabinet Balkenende II (2003-2006) (CDA, VVD, D66) | <i>Integratiebeleid Nieuwe stijl</i> <i>Kabinetsreactie rapport Bruggen bouwen</i> |
| Kabinet Balkenende III (2006-2007) (CDA, VVD) | |
| Kabinet Balkenende IV (2007-2010) (CDA, PvdA, ChristenUnie) | <i>Integratienota 2007-2011: Zorg dat je erbij hoort!</i> <i>Jaarnota Integratiebeleid 2007-2011 (n.a.v. WRR-rapport)</i> <i>Deltaplan Inburgering</i> |
| Kabinet Rutte I (2010-2012) (VVD, CDA, gedoogsteun PVV) | <i>Integratie, binding en burgerschap</i> |
| Kabinet Rutte II (2012-heden) (VVD, PvdA) | <i>Agenda Integratie</i> |

2.2.1 Periode 2002-2007 (kabinetten Balkenende I, II, III)

De nieuwe visie op het integratiebeleid die sinds begin jaren 2000 vorm heeft gekregen, is in deze periode uitgewerkt in twee belangrijke beleidsdocumenten te weten:

- kamerbrief *Integratiebeleid Nieuwe Stijl* (TK 2003–2004, 29 203, nr. 1);
- kabinetsreactie op het rapport ‘*Bruggen bouwen*’ (TK 2003-2004, 28 689, nr. 17).

Centraal in het integratiebeleid nieuwe stijl staan de begrippen gedeeld burgerschap en eigen verantwoordelijkheid. Gedeeld burgerschap wordt gedefinieerd in termen van: het spreken van de Nederlandse taal, het zich houden aan basale Nederlandse normen en het leveren van een actieve bijdrage aan de samenleving.

“Gedeeld burgerschap houdt in dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen. Dit zijn volgens het kabinet normen die het mogelijk maken om in vrijheid en naar eigen inzicht vorm te kunnen geven aan een zelfstandig bestaan en deel te kunnen nemen aan de samenleving.” [...] Burgerschap houdt ook in dat er de bereidheid is een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving: burgerschap is meedoen. Het betekent dat ingezetenen de vrijheid en de mogelijkheid hebben tot deelname aan alle facetten van de samenleving. [...] Burgerschap biedt rechten en garandeert vrijheden, maar brengt ook verplichtingen met zich. Centraal staat daarbij de verplichting zich te houden aan de Grondwet.” (Integratiebeleid Nieuwe Stijl TK 2003–2004, 29 203, nr. 1, pp. 8-9).

Hoewel de overheid in de kamerbrief aangeeft dat de integratie van ‘minderheden’ niet volledig overgelaten kan worden aan het vrije spel van maatschappelijke krachten, wordt ook in het integratiebeleid de eigen verantwoordelijkheid van de burger vooropgesteld. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid impliceert een verschuiving in de verantwoordelijkheid tussen de rijksoverheid, gemeenten, het maatschappelijk middenveld en individuele burgers. Voor het beleid betekent dit een verschuiving van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren van eigen initiatieven van minderheden en burgers door middel van het opleggen van eisen, het bieden van incentives, het beschikbaar stellen van faciliteiten en het wegnemen van belemmeringen.

‘Inzet van dit integratiebeleid is het verminderen van de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking in sociaal, cultureel en economisch opzicht. Het is een beleid dat allochtone én autochtone burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen wil prikkelen en uitdagen om de integratie zelf ter hand te nemen.’ [...] Integratie is echter een proces van lange adem. Het integratieproces is pas voltooid wanneer (leden van) etnische minderheden participeren in en bijdragen aan de Nederlandse samenleving.” (Integratiebeleid Nieuwe Stijl TK 2003–2004, 29 203, nr. 1, p. 8).

Onder de noemer van de drie 'T's' (toerusting, toenadering en toegankelijkheid) streeft de overheid naar het verkleinen van de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking. Met toerusting wordt bedoeld dat migranten beschikken over kennis van de Nederlandse taal, waarden en normen en maatschappelijke instellingen en beschikken over vaardigheden waar op de arbeidsmarkt vraag naar is. In de toerusting staat eigen verantwoordelijkheid centraal. Het algemene arbeidsmarktbeleid en het socialezekerheidsbeleid moeten de instrumenten en prikkels bieden aan minderheden om zich toe te rusten.

Toenadering heeft betrekking op de sociale omgang tussen groepen, een goede omgang die nodig is voor een goed functionerende en veilige samenleving. Het kabinet ziet hiervoor een belangrijke rol voor het maatschappelijk middenveld voor een concrete uitwerking hiervan. De overheid kan hierin een stimulerende en eventueel initiërende rol spelen.

Toegankelijkheid verwijst, tot slot, naar de mate waarin migranten gebruik kunnen maken van het bestaande aanbod van goederen en diensten van instellingen en toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Deze toegankelijkheid moet bevorderd worden door het realiseren van marktwerking en daar waar geen sprake is van marktwerking (bijvoorbeeld het onderwijs) het maken van afspraken met aanbieders. Vormen van toegankelijkheid van instellingen die direct of indirect de integratie belemmeren door behoud van de eigen identiteit van minderheden worden ontmoedigd. De afschaffing van de subsidiëring van het onderwijs in allochtone levende talen (per 2004) is een direct uitvloeisel van dit uitgangspunt (Integratiebeleid Nieuwe Stijl TK 2003-2004, 29 203, nr. 1, p. 11-12).

2.2.2 Periode 2007-2010 (kabinet Balkenende IV):

In de *Integratienota 2000-2011 Zorg dat je erbij hoort!* (TK 2007-2008, 31 268, nrs. 1-2) van kabinet Balkenende IV zijn de formuleringen weliswaar anders dan in de voorgaande visienota's, maar de analyse van de integratieproblematiek en de uitwerking van het beleid laat, met uitzondering van inburgering, een grote mate van continuïteit zien. Maatschappelijke emancipatie waarbij eigen verantwoordelijkheid leidend is en aandacht voor sociale integratie, vormen de centrale uitgangspunten van het integratiebeleid in deze periode. Met betrekking tot sociale integratie gaat het vooral om het bevorderen van actief en gedeeld burgerschap en acceptatie van kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat.

Te veel niet-westerse allochtonen hebben te weinig opleiding en nemen niet deel aan de arbeidsmarkt. Daarom vormt de maatschappelijke emancipatie van niet-westerse allochtonen het eerste hoofdthema van het integratiebeleid van het kabinet. Verplichte inburgering, onderwijs, werk en huisvesting zijn daarvoor de belangrijkste instrumenten. Eigen verantwoordelijkheid is daarbij leidend. Maar maatschappelijke emancipatie is niet voldoende. Het is ook nodig de etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidslijnen in het alledaagse sociale verkeer die er nu zijn te doorbreken.

Sociale integratie vormt het tweede hoofdthema van het integratiebeleid. Daarbij ligt een sterk accent op het bevorderen van actief burgerschap, door middel van kennis nemen van elkaars achtergronden, acceptatie van de kernwaarden van de rechtsstaat, en gemeenschappelijke activiteiten. (TK 2007–2008, 31 268, nrs. 1–2, p.10)

Een kernprioriteit voor het bevorderen van de maatschappelijke emancipatie vormt het verbeteren van de inburgering. Op dit punt laat het kabinet Balkenende IV overigens wel een breuk zien met het ingezette beleid in de voorgaande periode door gemeenten in het kader van het *Deltaplan Inburgering* opnieuw een grote rol in het inburgeringsbeleid te geven bij het aanbieden van inburgeringstrajecten (zie ook hoofdstuk 4 voor een uitgebreide bespreking van de ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid).

Naast het verbeteren van de inburgering is in het actieprogramma onder andere aandacht voor onderwijs en jeugd (het verbeteren van schoolprestaties van allochtone leerlingen, het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, de vergroting van effectiviteit van voor- en voegschoolse educatie en de versterking van het taalonderwijs), de arbeidspositie van minderheden, en de leefsituatie in concentratiewijken. Daarnaast is er specifiek beleid gericht op Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.

Voor het bevorderen van de sociale samenhang zet het kabinet in deze periode onder meer in op het stimuleren van burgerschap, een actieve aanpak van racisme en discriminatie, het activeren van niet-westerse vrouwen, het terugdringen van slachtofferschap van eengerelateerd geweld, het bevorderen van dialoog tussen verschillende bevolkingsgroepen, het versterken van contacten met migrantengodsdiensten en het tegengaan van polarisatie en geweld.

2.2.3 Periode 2010-2012 (Kabinet Rutte I)

Onder het kabinet Rutte I zijn de accenten en tendensen die reeds vanaf het begin van de jaren 2000 rondom het integratiebeleid zijn ingezet, met name rondom eigen verantwoordelijkheid en de inzet van generiek beleid om integratie te bevorderen, uitgewerkt en consequent doorgevoerd. In het regeerakkoord van kabinet Rutte I wordt onder andere aangekondigd dat migranten zelf zorg moeten gaan dragen voor hun inburgering, dat het voorkeursbeleid op basis van geslacht en etnische herkomst wordt beëindigd en dat er bezuinigd gaat worden op subsidies van de Rijksoverheid op het gebied van integratie.

In de nota 'Integratie, binding en burgerschap' (kamerbrief 16 juni 2011, DGW I&I 2011038140) van minister Donner wordt de visie van het kabinet Rutte I op integratie en het integratiebeleid verder uitgewerkt en als volgt verwoord:

- Integratie is niet de verantwoordelijkheid van de overheid maar van migranten die zich hier duurzaam vestigen. Inburgering en het verwerven van de kennis om in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen is een eigen verantwoordelijkheid.

- Niet de 'afkomst, maar de toekomst' telt: *“Integratie zal dan ook niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen.”* (Integratie, binding en burgerschap, p. 7).
- *“Via regulier beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en wonen moet elke burger in staat zijn om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen; zo nodig ondersteund door familie of naaste omgeving. Beleid moet werken voor alle groepen in de samenleving. Waar dat niet het geval is, wordt bijgestuurd op het algemene beleid en wordt niet langer gegrepen naar specifieke instrumenten.”* (Integratie, binding en burgerschap, p. 7).

Concreet betekende dit de invoering van de volledige eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar bij inburgering, dat wil zeggen de verantwoordelijk om het vereiste niveau te behalen en de kosten daarvan te dragen. Dit voorstel was al door eerdere kabinetten gedaan, maar nog niet eerder doorgevoerd. Ook worden specifieke maatregelen gericht op problemen die zich in sommige groepen versterkt voordoen afgebouwd. Deze problemen moeten voortaan via het reguliere beleid worden aangepakt. Zo zal de specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren opgaan in de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlastgevende jongeren (Integratie, binding en burgerschap, p.11).

Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving. Dit betekent dat beleid en uitvoering ook geschikt moeten zijn om specifieke maatschappelijke problemen effectief aan te pakken en daarop gericht moeten zijn. Specifieke problemen moeten via reguliere instanties en reguliere maatregelen worden aangepakt. Of het nu gaat om vergroting van de arbeidsdeelname, verbetering van de taalbeheersing of het terugdringen van schooluitval, de overlast en criminaliteit. Dat geldt ook voor de voortdurende problemen op het terrein van overlast, veiligheid en de aanpak van risicojongeren. Het generieke beleid voorziet in een palet aan maatregelen waarmee de overheid optreedt tegen deze problematiek. (Integratie, binding en burgerschap, p. 11)

Ter ondersteuning van het lokale beleid heeft de Rijksoverheid wel een rol in het beschikbaar stellen van kennis over de positie van verschillende groepen en effectieve interventies. Verder wordt bezuinigd op subsidies die gericht zijn op de integratie van specifieke groepen, met uitzondering van de subsidie op VluchtelingenWerk. Ook wordt de afbouw van het Landelijk overlegorgaan minderheden (LOM) aangekondigd. Dit orgaan was in de jaren tachtig opgezet om de dialoog tussen migrantengroepen en de overheid te bevorderen.

Box 2 Beleidsdoorlichting LOM

In het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is in 2016 de evaluatie uitgevoerd van het Landelijk Overleg Minderhedenbeleid (LOM). In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat het LOM-beleid doeltreffend was. Dit beleid heeft de overheid in staat gesteld om meer kansrijk beleid te voeren ten aanzien van minderheden en bood minderheidsgroepen de mogelijkheid om invloed te hebben op het beleid. Met name de representativiteit en de netwerken van de inspraakorganen zijn zeer waardevol gebleken: *“Door de (getoetste) representativiteit kon de overheid vertrouwen op de stem en de signalen van de inspraakorganen, had de overheid toegang tot informatie uit de haarvaten van de samenleving, beschikte de overheid over een geloofwaardige en effectieve partij bij het kanaliseren van spanningen en kon de overheid rekenen op een loyale partner om (emancipatoir) beleid te effectueren.”*. Op basis van deze opbrengsten, afgezet tegen de beperkte kosten (jaarlijks zo'n 3 miljoen euro), concluderen de onderzoekers dat het LOM-beleid doelmatig is geweest.

Bron: Kasem, A., J. de Jong & N. Büller (2016) Evaluatie LOM. Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).

2.2.4 Periode 2012 tot heden (Kabinet Rutte II)

De uitgangspunten voor het integratiebeleid (eigen verantwoordelijkheid en generiek beleid) zoals die in 2010 zijn vastgelegd, zijn nog steeds actueel. Wel worden er in de nieuwste kabinetsperiode andere accenten gelegd. Zo wordt in de nieuwste kabinetsperiode opnieuw aandacht gevraagd voor de normen en waarden en de sociale integratie van migranten en is dit uitgewerkt in beleidsmaatregelen. Ook blijft het kabinet inzetten op het bestrijden van radicalisering en religieuze intolerantie en het bevorderen van zelfbeschikingsrecht van leden van etnische en religieuze gemeenschappen.

Uitgangspunt is dat wie ervoor kiest om in Nederland een toekomst op te bouwen, zich richt naar de Nederlandse samenleving en de waarden die hier gelden. Integratie vergt een wederzijdse inspanning van de ontvangende samenleving en van migranten. Die verplichting is sterker voor migranten: van nieuwkomers mag verwacht worden dat zij de waarden en regels die hier gelden omarmen en zich eigen maken. Van gevestigde Nederlanders mag verwacht worden dat zij migranten de ruimte bieden en hen als gelijken accepteren. (Agenda Integratie, 2013-0000015514, p.3)

De hernieuwde aandacht voor normen en waarden is onder andere uitgewerkt in de participatieverklaring. In deze verklaring wordt uitleg gegeven over de Nederlandse samenleving en de wederkerigheid. Met de ondertekening van een participatieverklaring tonen nieuwkomers hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Dertien gemeenten hebben in 2014 en 2015 pilots uitgevoerd in het kader van de participatieverklaring. Vooruitlopend op een wetwijziging van de Wet inburgering waarin voor alle nieuwkomers de participatieverklaring een ver-

plicht onderdeel van inburgering wordt, zijn vanaf 2016 middelen beschikbaar voor participatieverklaringstrajecten voor asielgerechtigde nieuwkomers.

Daarnaast is in de Agenda Integratie expliciet aandacht voor de aanpak van (arbeidsmarkt) discriminatie, zodat migranten ook daadwerkelijk in staat zijn om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. De aandacht voor de bestrijding van (arbeidsmarkt)discriminatie is verder uitgewerkt in het Actieplan Arbeidsdiscriminatie.⁶ In dit plan wordt de aanpak van discriminatie via een aantal sporen aanpak nader uitgewerkt, te weten handhaving, melding en registratie, kennis en bewustwording en het stimuleren van diversiteitsbeleid (zie ook hoofdstuk 5 voor een nadere uitwerking van het anti-discriminatiebeleid).

2.2.5 Inbedding en regierol beleidsdirectie Samenleving en Integratie

De afgelopen vijftien jaar is de coördinatie van het integratiebeleid belegd geweest bij vier verschillende ministeries (zie schema 2.2). Die vele verschuivingen waren het resultaat van onderhandelingen tussen de verschillende coalitiepartners over de inhoudelijke 'ophanging' van het integratiebeleid. In het begin van de jaren 2000 was het integratiebeleid gekoppeld aan het Grote-stedenbeleid van het ministerie van BZK. In deze periode was de directie een coördinerende directie. Een deel van de budgetten (waaronder die voor inburgering) lagen bij andere departementen. Dit beperkte de slagkracht van de beleidsdirectie. Onder het kabinet Balkenende II en III verhuisde het integratiedossier naar het ministerie van Justitie. Ook veranderde de rol van de directie van een coördinerende naar een beleidsdirectie met bijbehorende overheveling van middelen. In deze periode wordt er onder leiding van minister Verdonk een inhoudelijke link gemaakt tussen het vreemdelingenbeleid (traditioneel het domein van het ministerie van Justitie) en het integratiebeleid. Na de verkiezing in 2007 vormen het CDA en de PvdA een coalitie en verhuisde het integratiebeleid naar het ministerie van Wonen, wijken en integratie (onderdeel van het ministerie van VROM) en wordt er onder minister Vogelaar een verbinding gezocht tussen integratie en de krachtwijkenaanpak. Onder Rutte I keert het dossier voor twee jaar wederom terug naar het ministerie van BZK om uiteindelijk onder Rutte II geïntegreerd te worden binnen het ministerie van SZW met minister Asscher als coördinerend bewindspersoon.

Het gevolg van deze wijzigingen was dat de beleidsdirectie Samenleving en Integratie bijna elke drie jaar is verhuisd naar een ander ministerie. Die steeds andere inbedding en positionering heeft zowel praktische als inhoudelijke consequenties gehad voor het functioneren van de beleidsdirectie. Praktisch omdat elke ministerie zijn eigen werkwijzen en routines kent die door de medewerkers van de beleidsdirectie opnieuw moesten worden uitgevonden.

⁶ Ministerie van SZW (2014). Brief aan de Tweede Kamer 'Actieplan arbeidsmarkt-discriminatie en kabinetsreactie SER advies 'Discriminatie werkt niet!', dd. 16 mei 2014, ref. 2014-0000070940.

Inhoudelijk omdat de coördinerende rol telkens vanuit een ander ministerie moest worden vormgegeven. De overgang van het integratiedossier naar het ministerie van Justitie is door de buitenwereld destijds fel bekritiseerd, maar heeft volgens betrokken ambtenaren voor verschillende dossiers meerwaarde gehad doordat verbindingen konden worden gelegd met beleidsvelden waar geen aandacht was voor integratievraagstukken, maar die daar wel speelden. Met name rondom eerwraak, meisjesbesnijdenis, gedwongen huwelijken en radicalisering zijn in die periode goede stappen gezet door koppeling van meer preventieve en repressieve aanpakken op deze thema's. Doordat de beleidsdirectie S&I was ingebed binnen het ministerie van Justitie kon zij ook eenvoudiger andere beleidsdirecties van het departement aanspreken op hun verantwoordelijkheid op deze thema's. De positionering van de beleidsdirectie bij het ministerie van VROM was wat dat betreft moeizamer, omdat er weinig inhoudelijke connecties waren (met uitzondering van de wijkenaanpak) met de rest van het ministerie. Sinds 2012 is de beleidsdirectie onderdeel van het ministerie van SZW. Omdat veel van het integratiebeleid in samenhang met andere departementen gevoerd moet worden, is het volgens betrokkenen belangrijk dat minister Asscher als vice-premier deze portefeuille zelf in beheer heeft. Dit heeft de regierol van de beleidsdirectie naar andere departementen versterkt en maakt het eenvoudiger om tot afstemming te komen. Desondanks gaat het agenderen bij en oppakken van integratievraagstukken bij andere departementen niet altijd vanzelf. Het maken van prestatieafspraken met andere departementen zou volgens respondenten ertoe kunnen bijdragen, dat andere departementen (meer) verantwoordelijkheid nemen voor deze dossiers. Verschillende respondenten verwachten echter dat de meeste winst te behalen is door het invoeren van een andere coördinerend mechanisme in de vorm van een ministeriële commissie integratie, waarbij andere bewindspersonen ook verantwoordelijk gemaakt worden voor integratievraagstukken.

Schema 2.2 Inbedding beleidsdirectie Samenleving en Integratie

| Periode | Inbedding ministerie | Verantwoordelijk minister |
|----------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| 1998-2002 (Kok II) | BZK | Van Boxtel (D66) |
| 2002-2003 (Balkenende I) | BZK | Nawijn (LPF) |
| 2003-2006 (Balkenende II) | Justitie | Verdonk (VVD) |
| 2006-2007 (Balkenende III) | Justitie | Verdonk (VVD)/ (Hirsch Ballin (CDA) |
| 2007-2010 (Balkenende IV) | VROM (Wonen, wijken en integratie) | Vogelaar (PvdA)/ Van der Laan (PvdA) |
| 2010-2012 (Rutte I) | BZK | Donner (CDA)/ Leers (CDA) |
| 2012-heden (Rutte II) | SZW | Asscher (PvdA) |

2.3 **Beleids Theorie integratiebeleid: centrale noties**

Uit de bovenstaande beschrijving van de ontwikkelingen in het integratiebeleid in de periode 2000-2015 komt een aantal centrale elementen naar voren die

het Nederlandse integratiebeleid in deze periode typeren. Het gaat om de volgende centrale noties:

- ***Generiek beleid is uitgangspunt om integratie te bevorderen***

Een centraal uitgangspunt van het huidige integratiebeleid is dat integratie niet door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, wordt gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. De overheid heeft afscheid genomen van het doelgroepenbeleid. Integratie moet in samenhang gerealiseerd worden op alle terreinen van de samenleving waaronder het onderwijs en de arbeidsmarkt. Achterstanden worden aangepakt door middel van algemeen beleid waar met reguliere middelen gestreefd wordt naar het bevorderen van de integratie van verschillende groepen.

De Rijksoverheid stimuleert en financiert via beleidsartikel 13 van de begroting SZW nog op een (beperkt) aantal afgebakende terreinen een specifiek op migranten gericht integratiebeleid. Deze inspanningen richten zich op drie thema's, te weten inburgering, remigratie en integratie. Onder dat laatste vallen verschillende initiatieven gericht op het bevorderen van zowel sociaal-culturele integratie (bijvoorbeeld met betrekking tot interculturele dialoog, burgerschap, de preventie van huwelijksdwang en eengerelateerd geweld) als sociaal-economische integratie (zoals de aanpak van arbeidsmarkt-discriminatie).

- ***Gelijke kansen, gelijk speelveld***

Het integratiebeleid is gericht op het creëren van gelijke kansen op participatie voor alle burgers in Nederland. Opvattingen over hoe dit gelijke speelveld te realiseren, zijn in de loop van de tijd wel gewijzigd. Aanvankelijk werden, naast maatregelen gericht op het bestrijden van discriminatie, specifiek op migranten gerichte maatregelen ingezet om een gelijk speelveld te scheppen op onder andere de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Deze specifieke maatregelen zijn grotendeels afgebouwd. Daar waar oneigenlijke barrières worden opgeworpen voor mensen met een migrantenachtergrond, grijpt de overheid nu vooral in door het wegnemen van belemmeringen via het antidiscriminatiebeleid.

- ***Coördinerend bewindspersoon heeft regierol***

De minister van Integratie (en daarmee de beleidsdirectie Samenleving en Integratie) heeft een regierol in het integratiebeleid, richting zowel andere departementen als gemeenten. In 2001 concludeerde de WRR dat de coördinerend bewindspersoon meer 'een spin in het web is dan een dirigent'.⁷ Met de overgang van coördinerend directie naar beleidsdirectie onder Balkenende I heeft de directie overigens wel meer slagkracht gekregen vanwege een overheveling van budgetten vanuit andere departementen. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van gestelde doelen op de verschillende domeinen van integratie ligt echter hoofdzakelijk bij andere departementen en beleidsdirecties.

⁷ WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: SDU.

De regierol van de coördinerend bewindspersoon bestaat onder andere uit het bewaken van de samenhang in het beleid, het stimuleren van acties, het monitoren van de voortgang van gemaakte afspraken, het evalueren van de effectiviteit en het aandacht vragen voor de gevolgen van algemene wetten en maatregelen voor de positie van migranten en het bijdragen aan kennisontwikkeling en kennisoverdracht over de positie van migranten. Middelen om dat te verwezenlijken, zijn onder andere politieke beleidsafstemming, voortgangsbewaking, (effect- en evaluatie)onderzoek en het subsidiëren van specifieke kennisinstellingen.⁸

- ***Eigen verantwoordelijkheid als leidend principe***

Eigen verantwoordelijkheid voor integratie is een centraal uitgangspunt in het huidige integratiebeleid. Dit past binnen de algemene ontwikkeling van een terugtrekkende overheid waarin de relatie tussen burgers en de overheid wordt gherdefinieerd. De gedachte is tevens dat door mensen zelf verantwoordelijk te maken voor hun integratie, hun inspanningen minder vrijblijvend zullen zijn en mensen geprikkeld worden om ook daadwerkelijk stappen te zetten die hun integratie zullen bevorderen.

- ***Centrale rol van taal in integratiebeleid***

De beheersing van de Nederlandse taal wordt als een cruciale voorwaarde gezien voor verdere participatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs en het overige maatschappelijke verkeer. Taal is de eerste stap in het integratieproces. Inburgeringsbeleid vormt tot op de dag van vandaag de rode draad in het Nederlandse integratiebeleid.

- ***Het belang van sociaal-culturele integratie***

In de discussie over integratie en het integratiebeleid neemt vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw de rol van een andere culturele en religieuze achtergrond van migranten een steeds belangrijker plaats in. Een belangrijke katalysator in deze discussie was het artikel 'Het multiculturele drama' van Paul Scheffer (2000), waarin hij het falen van de multiculturele samenleving aan de kaak stelt. Zijn beschouwing leidde tot een breed maatschappelijk debat waarin men moest constateren dat het multiculturalisme gefaald had; verschillende etnische groepen waren, tegen de verwachtingen in, juist niet wederzijds tot elkaar gekomen. Daarnaast bleek uit onderzoek dat een gebrekkige sociaal-culturele integratie negatieve gevolgen kon hebben voor de sociaal-economische integratie van migranten.⁹

Sinds de eeuwwisseling wordt in het integratiebeleid steeds meer nadruk gelegd op sociaal-culturele integratie en identificatie van migranten met de Nederlandse samenleving en het dominante waardensysteem. Deze identificatie wordt – zoals ook verwoord in de Agenda Integratie van minister Asscher – gedefinieerd door het spreken van Nederlands, verinnerlijking van

⁸ Voorheen Forum, inmiddels het Kennisplatform Integratie en Samenleving.

⁹ Zie o.a. Dagevos, J. (2005). Minderheden, armoede en sociaal-culturele integratie. In: *Migrantenstudies*, 21 (3), pp. 135-154.

fundamentele Nederlandse normen en waarden actieve deelname in de samenleving.

Terwijl de sociaaleconomische kant van integratie van migranten vooral vanuit het algemene beleid wordt ingevuld, ligt de verantwoordelijkheid voor de sociaal-culturele integratie in belangrijke mate bij het integratiebeleid dat vanuit de beleidsdirectie Samenleving en Integratie wordt ingezet.

- **Dialogoog**

Tot slot kenmerkt de insteek van het Nederlandse integratiebeleid zich door de dialoog tussen overheid en minderheidsgroepen om deze groepen de kans te bieden invloed te hebben op het beleid. Dit is lange tijd vormgegeven via het Landelijk Overleg Minderhedenbeleid (LOM). Inmiddels is dit orgaan opgeheven, maar de overheid streeft nog immer naar dialoog met verschillende vertegenwoordigers van migrantengroepen. Dit gebeurt onder andere via het organiseren van ronde tafels rondom actuele vraagstukken. Afhankelijk van het probleem wordt bekeken wat relevante gesprekspartners zijn. Er is dus geen sprake meer van exclusieve gesprekspartners, zoals dat ten tijde van het LOM het geval was.

2.4 Analyse begrotingen beleidsartikel 2000-2015

Gedurende de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, is de beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor het integratiebeleid ondergebracht geweest bij diverse departementen met verschillende bijbehorende beleidsartikelen (zie paragraaf 2.2.5). In de analyse van de ontwikkelingen in de uitgaven van beleidsartikel 13 betrekken we ook de relevante beleidsartikelen uit voorgaande periodes (zie schema 2.3). In deze paragraaf brengen we in kaart waaraan de middelen voor het specifieke integratiebeleid zijn besteed.

Schema 2.3 Overzicht begrotingen 2000-2015 en bijbehorende beleidsartikelen

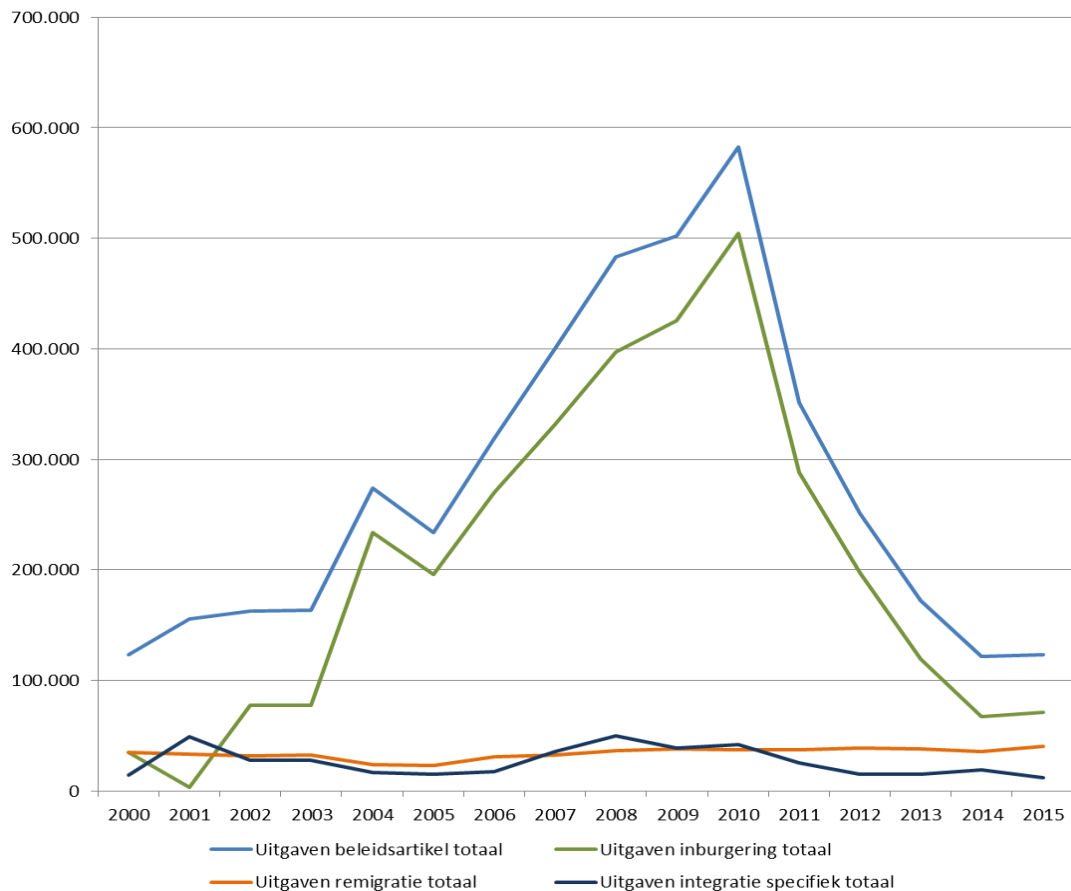
| Jaar | Ministerie | Beleidsartikel |
|----------------------|--|---|
| 2000 2001 | Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties | Artikel 3 Integratiebeleid minderheden |
| 2002 2003 | Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties | Artikel 8 Integratie minderheden |
| 2004 | Justitie | Artikel 5 Asiel, migratie en integratie |
| 2005 2006 2007 | Justitie | Artikel 16 Integratie minderheden |
| 2008 | VROM (Wonen, Wijken en Integratie) | Artikel 4 Integratie minderheden |
| 2009 2010 2011 | VROM (Wonen, Wijken en Integratie) | Artikel 4 Integratie niet-westerse migranten |
| 2012 2013 | Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties | Artikel 5 Integratie en maatschappelijke samenhang |
| 2014 2015 | Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Artikel 13 Integratie en maatschappelijke samenhang |

2.4.1 Kwantitatieve ontwikkelingen in begrote uitgaven beleidsartikel 13

De begrote uitgaven in het kader van beleidsartikel 13 (en voorlopers) laten een behoorlijke fluctuatie zien in de periode 2000-2015. In 2015 bedroegen de uitgaven ruim 123 miljoen euro. Dit bedrag is nagenoeg hetzelfde als het bedrag dat in 2000 werd uitgegeven onder het beleidsartikel. In de jaren 2000-2010 zijn de uitgaven gestaag gestegen tot ruim 582 miljoen euro in 2010. Deze stijging is nagenoeg volledig toe te schrijven aan de toegenomen middelen voor inburgering. Vanaf 2010 is vervolgens weer sprake van een gestage daling van de uitgaven onder het beleidsartikel integratie. Deze daling wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de afbouw van middelen voor inburgering.

Figuur 2.4 geeft een overzicht van de begrote uitgaven onder beleidsartikel 13 (en voorlopers) in de periode 2000-2015. Daarbij is een onderscheid gemaakt in drie grote categorieën, te weten uitgaven in het kader van inburgering, uitgaven in het kader van remigratie en uitgaven in het kader van 'specifiek integratiebeleid'. Onder deze laatste categorie valt een scala aan initiatieven (zie ook paragraaf 2.4.2). Ten behoeve van de rubricering van de middelen is alles wat niet onder inburgering of remigratie valt, gecategoriseerd als specifiek integratiebeleid.

Figuur 2.4 Begrootte uitgaven beleidsartikel 13 totaal en naar categorie, 2000-2015 (bedragen * € 1.000,-)



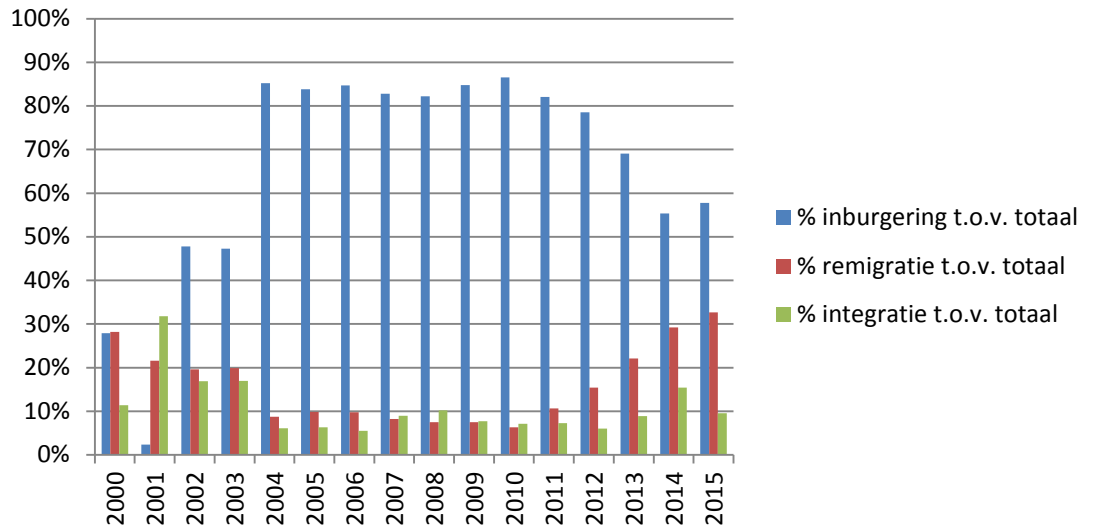
Bron: Rijksbegrotingen 2000-2015

- (1) In de jaren 2000-2003 zijn vanuit het beleidsartikel middelen besteed aan de Zorgwet VVTV. Het betreft middelen uitgekeerd aan gemeenten ten behoeve van de zorg aan houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. In 2000 betrof dit ruim 74 miljoen euro, in 2001 ruim 72 miljoen euro, en in 2002 en 2003 in beide jaren ruim 25 miljoen euro. Deze middelen zijn alleen opgenomen in de licht blauwe lijn (uitgaven beleidsartikel totaal) en niet in de donkerblauwe lijn (uitgaven integratie specifiek totaal). De onderscheiden drie categorieën tellen voor de jaren 2000-2003 daarmee niet op tot 100 procent.
- (2) Verplichte inburgering is in 1998 ingevoerd. In de periode 1998-2002 vielen de middelen voor inburgering niet onder beleidsartikel 13 (en voorlopers). In deze periode vielen de inburgeringsmiddelen onder OCW en VWS.

In de onderzochte periode zijn de uitgaven ten behoeve van remigratie vrij stabiel, gemiddeld 35 miljoen euro per jaar, met enkele uitschieters naar boven (ruim 40 miljoen euro in 2015) of naar beneden (23 miljoen euro in 2005). De uitgaven ten behoeve van het 'specifieke integratiebeleid' laten een wat grotere schommeling zien in deze periode. Gemiddeld genomen is dit echter de categorie binnen het beleidsartikel waaraan de minste middelen worden besteed: gemiddeld elf procent van de middelen onder het beleidsartikel. Aan remigratie wordt gemiddeld zestien procent van de middelen

besteed en aan inburgering gemiddeld 66 procent van de beschikbare middelen. Figuur 2.5 geeft een overzicht van het percentage middelen voor de onderscheiden categorieën ten opzichte van het totaal over de jaren heen.

Figuur 2.5 Percentage naar categorie ten opzichte van het totaal, 2000-2015



Bron: Rijksbegrotingen 2000-2015

(1) In de jaren 2000-2003 zijn vanuit het beleidsartikel middelen besteed aan de Zorgwet VVTV. De onderscheiden drie categorieën tellen voor de jaren 2000-2003 daarmee niet op tot 100%.

2.4.2 Inhoudelijke toelichting activiteiten

Vanuit de begrotingen worden de activiteiten vallend onder de drie categorieën toegelicht. Daarbij merken we op dat het format van de begrotingen (dat wil zeggen de rubriceringen van de verschillende begrotingsposten) en de toelichtingen (de mate van detail) in de periode 2000-2015 aanzienlijke verschillen laten zien, waardoor het systematisch rubriceren van de uitgaven niet goed mogelijk is.

Inburgering

De uitgaven voor inburgering zijn opgebouwd naar uitgaven voor:

- *Programma inburgering*. De uitgaven voor het programma inburgering zijn voor het ontwikkelen, onderhouden en afnemen van examens in binnen- en buitenland.
- *Bijdrage aan DUO*. DUO ontvangt een bijdrage voor de organisatie van de inburgeringsexamens, de uitvoering van het sociaal leenstelsel, de informatievoorziening aan inburgeraars, gemeenten en instellingen, en de handhaving van de inburgeringsplicht bij nieuwkomers vanaf 2013.
- *Bijdrage aan COA*. COA ontvangt een bijdrage voor het programma 'Vorbereiding op inburgering' dat aan asielgerechtigden in de opvang wordt aangeboden ter voorbereiding op hun verblijf in Nederland. Tevens

vallen hieronder de middelen voor de maatschappelijke begeleiding die de gemeenten ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding van nieuwe statushouders.

- *Bijdragen aan gemeenten.* Tot 2014 stelde het Rijk nog middelen beschikbaar aan gemeenten om inburgeringsplichtigen een aanbod te kunnen doen. Daaraan werden binnen inburgering de meeste middelen aan besteed (in 2012 bijvoorbeeld 80%).

Remigratie

De uitgaven voor remigratie zijn opgebouwd naar uitgaven voor:

- *Programma remigratie.* Een klein deel van de uitgaven binnen het programma remigratie wordt besteed aan voorlichting over de Remigratiewet door het Nederlands Migratie Instituut;
- *Bijdrage aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB).* Aan de SVB wordt een bijdrage verstrekt om de Remigratiewet uit te kunnen voeren en de uitkeringen op grond van deze wet te kunnen uitbetalen.

'Specifiek integratiebeleid'

Zoals aangegeven wordt in de periode 2000-2015 gemiddeld 12 procent van de begroting van het beleidsartikel besteed aan 'specifiek integratiebeleid'. Onder deze categorie valt een scala aan activiteiten. De beschikbare informatie in de jaarlijkse begrotingen maakt het niet mogelijk om aan te geven hoeveel middelen zijn besteed aan de verschillende onderdelen onder de categorie 'specifiek integratiebeleid'. Wel biedt de toelichting bij de begroting inzicht in het soort activiteiten waaraan deze middelen zijn besteed.

In schema 2.6 zijn de belangrijkste thema's uit de begrotingen over periode 2000-2015 weergegeven. We maken daarbij een onderscheid tussen de inzet van activiteiten/instrumenten gericht op maatschappelijke participatie en activiteiten/instrumenten gericht op het bevorderen van sociale samenhang. Het overzicht laat een aantal belangrijke ontwikkelingen zien:

- Hoewel vanaf 2002/2003 al wordt ingezet op het afschaffen van doelgroepenbeleid, zien we dat er tot en met 2011 vanuit het beleidsartikel nog (in beperkte mate) verschillende instrumenten worden ingezet om de maatschappelijke participatie van migranten te bevorderen, onder andere de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt. Hieronder vallen bijvoorbeeld de middelen specifiek bedoeld voor de preventie van marginalisering en criminaliteit door Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.
- Vanaf 2012 zijn de initiatieven vanuit het beleidsartikel vooral gericht op het versterken van het reguliere beleid ter bevordering van de integratie van migranten en worden nauwelijks specifieke initiatieven gericht op maatschappelijke participatie ondersteund. In de begroting krijgt de afschaffing van het doelgroepenbeleid vanaf 2012 zeer duidelijk gestalte.
- Aandacht voor de aanpak en de preventie van discriminatie en racisme komt op alle begrotingen in de periode 2000-2015 voor en vormt daarmee een constante factor in het 'specifieke integratiebeleid' en een kernonderdeel van het Nederlandse integratiebeleid. De specifieke invulling van

dit beleid is wel aan verandering onderhevig. Ook op dit beleidsterrein is sprake van een verschuiving van aandacht voor het bestrijden van achterstanden naar het bevorderen van sociale samenhang (zie ook hoofdstuk 5).

- Vanaf 2005 worden vanuit het beleidsartikel diverse activiteiten/instrumenten ingezet gericht op het bevorderen van sociale samenhang en sociaal-culturele integratie, zoals de preventie en bewustwording van radicalisering, het bevorderen van dialoog tussen bevolkingsgroepen, thema's rondom burgerschap en de democratische rechtsstaat, en activiteiten gericht op het bevorderen van zelfbeschikking binnen etnisch-culturele en religieuze groepen. Deze activiteiten vormen een steeds belangrijker onderdeel van het integratiebeleid. We kunnen echter niet vaststellen of deze toegenomen aandacht ook gepaard is gegaan met een toename van uitgaven voor deze onderdelen, omdat in de begroting geen uitsplitsing mogelijk is naar specifieke activiteiten.

Daarnaast zijn in de begrotingen in de periode 2000-2015 in de vorm van subsidies middelen gereserveerd voor:

- Een gestructureerd overleg tussen de overheid en vertegenwoordigers van leden van etnische groepen via het Landelijke Overlegorgaan Minderheden (tot en met 2014).
- Een kennisinfrastructuur voor vraagstukken rondom integratie, zowel op het terrein van maatschappelijke participatie als sociale samenhang (tot en met 2014 via Forum en vanaf 2015 via het Kennisplatform Integratie en Samenleving).
- VluchtelingenWerk ten behoeve van de ondersteuning van het werk van vrijwilligers en medewerkers die zich inzetten voor de maatschappelijke ondersteuning en integratie van asielgerechtigden.¹⁰

¹⁰ (Uit de toelichting bij de begrotingen is niet duidelijk of dit voor de hele periode geldt. Navragen bij SZW). P.M.

Schema 2.6 Overzicht inzet activiteiten/instrumenten 'specifiek integratiebeleid' 2000-2015

| | Maatschappelijke participatie | Sociale samenhang |
|-----------|--|--|
| 2000 | Etnisch ondernemerschap Integrale ketenbenadering allochtone jongeren; CRIEM-traject Specifieke middelen t.b.v. Antilliaanse jongeren Inspanningen ten behoeve van positieverbetering oudere minderheden Bestrijding van discriminatie en racisme ¹¹ | Relatie met het grotestedenbeleid Betrokkenheid minderheidsgroepen bij versterking van sociale infrastructuur |
| 2001 | Integrale ketenbenadering allochtone jongeren; CRIEM-traject Specifieke middelen t.b.v. Antilliaanse jongeren Bestrijding van discriminatie en racisme | X |
| 2002-2003 | Verschillende activiteiten gericht op preventie van criminaliteit en marginalisering migrantenjongeren (bijdrage aan gemeenten, ontwikkelen instrumenten, verspreiden good practices) Specifieke middelen t.b.v. Antilliaanse jongeren Verschillende instrumenten gericht op het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie Bestrijding van discriminatie en racisme | X |
| 2004 | Verschillende activiteiten gericht op onderwijs en jeugd Specifieke middelen t.b.v. Antilliaanse jongeren Diverse instrumenten gericht op arbeidsmarktparticipatie Bestrijding discriminatie en racisme | Integratie in wijken en buurten (programma grotestedenbeleid) |
| 2005 | Verschillende activiteiten gericht op onderwijs Verschillende activiteiten gericht op arbeidsmarkt (diversiteitsbeleid, etnisch ondernemerschap) Maatschappelijke participatie van vrouwen Preventie van criminaliteit en marginalisering Bestrijding discriminatie en racisme | Verbeteren leefklimaat in concentratiewijken Bewustwording radicalisering Aandacht voor Nederlandschap, democratische rechtsstaat en weerbare samenleving Zelfbeschikking (rechten van vrouwen, homo's, sociale dwang bij huwelijken) |
| 2006 | Antilliaanse jongeren Verschillende activiteiten gericht op onderwijs Etnisch ondernemerschap Allochtone vrouwen en meisjes Bestrijding discriminatie en racisme | Verbeteren leefklimaat in concentratiewijken Bewustwording en weerbaarheid radicalisering Aandacht voor Nederlandschap |
| 2007 | Preventie en marginalisering Antilliaanse en Marokkaanse jongeren | Binding en ontmoeting op lokaal niveau |
| 2008 | Aanpak Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren Diversiteit in het jeugdbeleid Vrouwen en vrijwilligerswerk Bestrijding discriminatie en racisme | Ontmoeting en contact Preventie polarisatie en radicalisering Preventie eengerelateerd geweld Interculturele dialoog Actief burgerschap |
| 2009 | Aanpak Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren Diversiteit in het jeugdbeleid Bestrijding discriminatie en racisme | Preventie polarisatie en radicalisering Preventie eengerelateerd geweld Interculturele dialoog Actief burgerschap |
| 2010 | Aanpak Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren Diversiteit in het jeugdbeleid Bestrijding discriminatie en racisme | Rechtsstatelijke principes Preventie eengerelateerd geweld Interculturele dialoog Actief burgerschap |

¹¹ De bestrijding van discriminatie en racisme heeft zowel te maken met bevorderen van maatschappelijke participatie als van sociale samenhang. In dit overzicht hebben wij de activiteit, omwille van de overzichtelijkheid, gerubriceerd onder maatschappelijke participatie.

Vervolg schema 2.6

| | Maatschappelijke participatie | Sociale samenhang |
|------|---|--|
| 2011 | Aanpak Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren Diversiteit in het jeugdbeleid Bestrijding discriminatie en racisme | Rechtsstatelijke principes Actief burgerschap/participatie Interculturele dialoog |
| 2012 | Versterking regulier beleid Bestrijding discriminatie en racisme | Hedendaags burgerschap |
| 2013 | Versterking regulier beleid Bestrijding discriminatie en racisme | Hedendaags burgerschap Samenwerking met gemeenten t.b.v. sociale calamiteitenplannen |
| 2014 | Bestrijding discriminatie en racisme Verbeteren hulpverlening aan migrantenjongeren Beroepskeuze migrantenjongeren | Participatiecontract Antisemitisme onder jongeren Aanpak huwelijksdwang |
| 2015 | Bestrijding discriminatie en racisme Verbeteren hulpverlening aan migrantenjongeren Beroepskeuze migrantenjongeren Diversiteitscharter Integratie EU-migranten Brede aanpak taal | Participatieverklaring Racistische vooroordelen Aanpak huwelijksdwang Versterken dialoog binnen etnische en religieuze gemeenschappen m.b.t. radicalisering en religieuze intolerantie Waardenmodule burgerschap |

2.4.3 Formulering van doelstellingen en prestatiegegevens/indicatoren

Tot slot staan we stil bij de formulering van de doelstellingen en prestatie-indicatoren zoals die zijn weergegeven in de begrotingen.

In de begrotingen in de periode 2000-2015 wordt gestart met een algemene doelstelling voor het beleidsartikel. De formulering van die doelstelling laat enige variatie zien die de accentverschillen in het beleid in die periode weer spiegelen. In de periode 2000-2003 is de hoofddoelstelling van het beleidsartikel *“Het bevorderen van een actief en volwaardig burgerschap van leden van etnische minderheden”* en in de periode 2004-2008 luidt de doelstelling *“De integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving resulterend in gedeeld burgerschap van etnische minderheden en autochtonen”*. In de periode 2009-2012 wordt niet langer geschreven over ‘etnische minderheden’, maar ‘niet-westerse migranten’; *“De integratie van niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving op economisch, sociaal en cultureel gebied.”* In de meest recente periode (2012-2015) bevordert de overheid *“de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migrantenachtergrond.”*

Deze algemene doelstelling wordt vervolgens uitgewerkt in subdoelstellingen en prestatiegegevens en -indicatoren. Ook hier zijn tussen de begrotingsjaren aanzienlijke verschillen in de mate van uitwerking in subdoelen en indicatoren/streefwaarden. Daarnaast hebben de prestatie-indicatoren die in de begroting zijn opgenomen vaak zowel betrekkingen op uitkomstdoelen als op meer

procesmatige/organisatorische aspecten.¹² Uit de analyse blijkt dat de doelstellingen van het beleid niet altijd even SMART geformuleerd zijn. Zoals uit het onderstaande ook blijkt, zien de prestatiegegevens voor zowel integratie en remigratie op *output*-indicatoren en de prestatiegegevens voor integratie hoofdzakelijk op *outcome*-indicatoren, uitgezonderd bijvoorbeeld het aantal meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen. Omdat het voor integratie hoofdzakelijk *outcome*-indicatoren betreft, zijn deze indicatoren minder specifiek van aard in vergelijking met de indicatoren voor inburgering en remigratie. Hiermee wordt bedoeld dat de indicatoren voor inburgering en remigratie direct gerelateerd zijn aan het instrument inburgering respectievelijk remigratie. Bij de indicatoren voor integratie is deze relatie veel minder sterk. Een volledig overzicht van (sub)doelstellingen, prestatiegegevens en streefwaarden (voor zover het uitkomstdoelen betreft) is opgenomen in bijlage 6. De belangrijkste prestatie-indicatoren zijn hieronder per categorie weergegeven.

Prestatiegegevens integratie

In de periode 2009-2014 hadden de prestatiegegevens voor integratie met name betrekking op:

- a) het percentage netto-arbeidsparticipatie van niet-westerse migranten ten opzichte van autochtone Nederlanders;
- b) het percentage niet-westerse migranten met startkwalificatie van de niet schoolgaande bevolking 15-64 jaar ten opzichte van autochtone Nederlanders; en
- c) het aantal niet-westerse migranten verdachten per 10.000 inwoners van 12 jaar en ouder ten opzichte van autochtone Nederlanders.

Voor deze indicatoren geldt dat een afname werd beoogd van het verschil tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders. De grootte van de beoogde afname is niet geconcretiseerd. Wat opvalt, is dat in de begroting van 2014 geen streefwaarde (afname of anderszins) meer is genoemd en in de begroting van 2015 zijn de genoemde indicatoren niet meer opgenomen. In de periode 2005-2008 kende integratie geen prestatiegegevens (anders dan procesmatige indicatoren) en in de periode daarvoor zagen de prestatiegegevens op de positie van etnische minderheden in de dimensies sociaal structureel (onderwijs, arbeid, inkomen), sociaal cultureel (beeldvorming, interetnische contacten, culturele oriëntatie) en politiek (politieke en bestuurlijke participatie).

¹² Voorbeelden van prestatiegegevens en streefwaarden die zien op meer procesmatige/organisatorische aspecten:

Prestatiegegevens: Verbetertraject Landelijk Overlegorgaan Minderheden
Streefwaarde: a. in 2003 eerste schets van een beleidscyclus, b. in 2003 criteria voor representativiteitstoets van de samenwerkingsverbanden die toegelaten zijn tot LOM (Begroting, 2003).

Prestatiegegevens: Integratiecampagne, aantal evenementen

Streefwaarde: Afspraken over aantal evenementen in 2006 met geselecteerd bureau (Begroting, 2006).

Prestatiegegevens inburgering

Voor inburgering geldt dat er over het algemeen meetbare output-indicatoren zijn geformuleerd. Met uitzondering van de eerste periode (2000-2003) zijn voor inburgering prestatiegegevens geformuleerd die onder meer zien op het percentage bereikte nieuwkomers, het uitvalpercentage bij nieuwkomers, het aantal afgelegde basisexamens in het buitenland/afgelegde inburgeringsexamens, het slagingspercentage en het aantal toegekende leningen. Voor de streefwaarde van het slagingspercentage van het aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd, valt op dat dit percentage in de loop der tijd omhoog is bijgesteld van 55 procent in 2009 naar 70 procent in 2013 (in 2014 en 2015 is het slagingspercentage niet langer opgenomen in de toelichting bij de begroting).

Prestatiegegevens remigratie

Ook voor remigratie zijn meetbare output-indicatoren geformuleerd, namelijk het aantal remigranten met een eenmalige uitkering voor reis- en vervoerskosten en kosten hervestiging en het aantal remigranten met een periodieke uitkering per einde jaar.

2.5 Samenvatting en conclusie

De algemene doelstelling van artikel 13 van de SZW-begroting is het bevorderen van de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migrantenachtergrond. In dit hoofdstuk zijn de ontwikkelingen van het integratiebeleid beschreven in de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft (2000-2015) en zijn de bijbehorende begrotingen geanalyseerd.

Het beleid om de maatschappelijke participatie van migranten en hun kinderen te bevorderen en sociale samenhang te stimuleren, is sinds het eerste integratiebeleid uit de jaren tachtig aan veel veranderingen onderhevig geweest. Sinds het begin van de jaren 2000 kenmerkt de koers van het integratiebeleid zich door het nemen van afstand van multiculturalisme als normatief ideaal, het inperken van de vrijblijvendheid van het beleid van het verleden en het beperken van de rol van de overheid.

De analyse van de beleidsontwikkelingen rondom integratie in de afgelopen vijftien jaar laat een veld zien waarin zich in betrekkelijk korte periode aanzienlijke wijzigingen hebben voorgedaan. Als uitvloeisel van het politieke debat over integratie zijn uitgangspunten en uitvoering van het integratiebeleid veelvuldig gewijzigd. Ook de steeds wisselende positionering van de beleidsdirectie binnen diverse ministeries (in vijftien jaar vijf wisselingen) is een gevolg van de politieke discussies rondom integratie. Er is geen beleidsveld te vinden dat zo vaak van ministerie is gewisseld.

Hoewel het niet mogelijk is om dé beleidstheorie van het integratiebeleid op te stellen, laat het beleid uit de periode 2000-2015 zich wel samenvatten in een aantal centrale uitgangspunten, te weten:

- Generiek beleid geldt als uitgangspunt om integratie te bevorderen. Het doelgroepenbeleid is afgeschaft.
- De verantwoordelijkheid voor het realiseren van gestelde doelen op de verschillende domeinen van integratie ligt daarmee hoofdzakelijk bij andere departementen en beleidsdirecties. De coördinerend bewindspersoon heeft met name een regierol in het integratiebeleid.
- Migranten zijn zelf verantwoordelijk voor hun integratie, de overheid speelt hierin maar een beperkte rol.
- Daar waar sprake is van oneigenlijke belemmeringen, grijpt de overheid in via antidiscriminatiebeleid om zo gelijke kansen te creëren.
- Een goede beheersing van de Nederlandse taal is een belangrijke voorwaarde voor succesvolle integratie en staat daarom centraal in het integratiebeleid.
- Aandacht voor sociaal-culturele integratie is essentieel voor het bevorderen van maatschappelijke samenhang en participatie. Met name op dit terrein speelt de beleidsdirectie een cruciale rol.

Het grootste deel van de inspanningen om de maatschappelijke participatie van iedereen met een migrantenachtergrond te bevorderen, gebeurt vanuit het reguliere beleid en is als zodanig dus niet terug te vinden op de begrotingen van beleidsartikel 13. Daar waar een gerichte extra inzet nodig is om de integratie van migranten te bevorderen, gebeurt dat vanuit het beleidsartikel. In 2015 bedroegen de uitgaven voor het beleidsartikel ruim 123 miljoen euro ten behoeve van inburgering, remigratie en een breed scala aan overige activiteiten gericht op integratie. In de periode 2000-2015 zijn veruit de meeste middelen besteed aan inburgering (72%), gevolgd door remigratie (16%). Twaalf procent van de middelen zijn besteed aan 'overig integratiebeleid'. Hieronder vallen zowel initiatieven die gericht zijn op de maatschappelijke participatie van migranten als het bevorderen van sociale samenhang en sociaal-culturele integratie. Het gaat hier om terreinen waarop veel beleid wordt gemaakt en waarvoor in beleidsnota's veel aandacht is, maar waaraan relatief weinig middelen worden besteed. Met name de laatste jaren is er veel aandacht voor de sociaal-culturele thema's rondom integratie. Ondanks deze toegenomen aandacht zijn de beschikbare middelen voor het 'overige integratiebeleid' redelijk stabiel; vanaf 2010 schommelen de uitgaven aan deze categorie tussen 37 en 40 miljoen euro. Mogelijk is wel sprake van een verschuiving van de middelen binnen de categorie 'overig integratiebeleid' (naar meer middelen voor de sociaal-culturele thema's), maar dat is op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen.

De beschikbare middelen voor inburgering laten een enorme volatiliteit zien. In de jaren 2002 tot en met 2010 zijn de middelen ten behoeve van inburgering enorm gestegen, naar ruim 500 miljoen euro voor inburgering in 2010. Na 2010 zijn deze middelen gestaag afgebouwd. In 2015 bedroegen de uitgaven

ten behoeve van inburgering nog ruim 61 miljoen euro. Deze wisselingen in beschikbare middelen voor inburgering weerspiegelen de enorme beleidswijzigingen die zich de afgelopen vijftien jaar op dit beleidsterrein hebben voorgedaan.

De algemene doelstelling van het integratiebeleid is uitgewerkt in subdoelstellingen. Voor inburgering en remigratie zijn vooral outputdoelstellingen geformuleerd. In hoofdstuk 4 (inburgering) en hoofdstuk 6 (remigratie) wordt ingegaan op het doelbereik op deze terreinen. Ten aanzien van integratie zijn meer algemene doelstellingen geformuleerd die niet gekoppeld zijn aan een specifiek beleidsinstrument. Het betreft dan met name doelstellingen ten aanzien van arbeidsparticipatie, onderwijs en criminaliteit. De streefwaarden op deze domeinen zijn niet SMART geformuleerd in de begrotingen; er wordt gesproken van een afname van de oververtegenwoordiging van migrantengroepen op deze terreinen, maar de omvang van de afname wordt niet nader gepreciseerd. Het volgende hoofdstuk is gewijd aan het vaststellen van het doelbereik ten aanzien van deze algemene doelstellingen.

3 DOELBEREIK EN INDICATIE DOELTREFFENDHEID VAN HET INTEGRATIEBELEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van het doelbereik van het integratiebeleid. Dat wil zeggen in hoeverre de algemene doelstellingen ten aanzien van de maatschappelijke participatie van migranten en hun nakomelingen en het bevorderen van de maatschappelijke samenhang worden gerealiseerd. Bij *doelbereik* gaat het dus om het bepalen van de mate waarin de gestelde doelen van beleid geheel of gedeeltelijk worden bereikt. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre het mogelijk is om (indicatieve) uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het integratiebeleid. Bij *doeltreffendheid* gaat het om het vaststellen in welke mate het beleid heeft bijgedragen aan de behaalde resultaten.

Het vaststellen van doelbereik en doeltreffendheid van het integratiebeleid is om verschillende redenen een complex vraagstuk. Ten aanzien van het doelbereik geldt, zoals in het voorgaande hoofdstuk reeds werd geconstateerd, dat de doelstellingen van het integratiebeleid (met uitzondering van inburgering en remigratie) niet zijn uitgewerkt in concrete prestatiedoelstellingen. Er wordt in algemene termen gesproken van het bevorderen van maatschappelijke participatie en maatschappelijke samenhang en het terugdringen van de achterstand van migranten op een aantal terreinen (de nettoarbeidsparticipatie, het aandeel personen met een startkwalificatie en het aandeel verdachten). Het ontbreken van concrete doelstellingen maakt het bepalen van doelbereik lastig. Ondanks deze kanttekening zullen we op basis van kwantitatieve analyses op een aantal kernonderdelen van het integratiebeleid in kaart te brengen hoe de maatschappelijke positie van migranten zich heeft ontwikkeld ten opzichte van de autochtone bevolking en welke ontwikkelingen zijn waar te nemen ten aanzien van de sociale samenhang. Hiermee stellen we het doelbereik van het integratiebeleid in algemene zin vast.

Een complicerende factor met betrekking tot het vaststellen van de doeltreffendheid is dat de integratie van migranten vooral wordt bevorderd door algemene maatregelen op tal van terreinen. De vraag naar doeltreffendheid van het integratiebeleid is dus in belangrijke mate de vraag in hoeverre het reguliere/generieke beleid in staat is om de integratie van migranten te bevorderen. Daarbij gaat het om een veelheid aan beleidsinspanningen op diverse terreinen. Bij het vaststellen van de doeltreffendheid is in feite dus geen sprake een directe relatie tussen een concrete beleidsmaatregel/-instrument en de gesignaleerde uitkomsten. Dit compliceert het beantwoorden van de vraag naar doeltreffendheid aanzienlijk.

Tot slot geldt dat, zoals reeds in hoofdstuk 1 uiteen is gezet, het vaststellen van doeltreffendheid een complex vraagstuk is omdat verschillende factoren van invloed zijn op de succesvolle integratie van migranten; het integratiebeleid is slechts één van die factoren. Met behulp van het analysekader zoals dat uiteen is gezet in hoofdstuk 1 zullen we per deelterrein indicatief proberen te achterhalen wat de invloed is geweest van individuele kenmerken, contextfactoren en het (integratie)beleid op de gesignaleerde uitkomsten.

Afbakening thema's

Het integratiebeleid richt zich op het bevorderen van maatschappelijke samenhang en de maatschappelijke participatie van personen met een migrantenachtergrond. De analyses met betrekking tot maatschappelijke participatie concentreren zich op de deelterreinen arbeid, onderwijs en criminaliteit omdat dit de domeinen zijn waarvoor in de begrotingen van beleidsartikel 13 doelstellingen zijn opgenomen. Op deze terreinen wordt hoofdzakelijk door middel van generiek beleid geprobeerd de participatie van migrantengroepen te bevorderen.

Wat betreft maatschappelijke samenhang richt de analyse zich op sociaal-culturele integratie, wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen.¹ Voor deze thema's zijn geen nadere doelstellingen geformuleerd. Ten behoeve van het vaststellen van doelbereik op deze thema's definiëren wij het doel als het verkleinen van de sociaal-culturele afstand tussen migrantengroepen en autochtone Nederlanders, een positieve ontwikkeling in de wederzijdse beeldvorming en een afname van de interetnische spanningen. Het is met name op deze thema's waarop vanuit beleidsartikel 13 verschillende maatregelen en instrumenten worden ingezet.

In box 1 wordt een nadere toelichting gegeven op de gebruikte data.

¹ Ervaren discriminatie kan ook beschouwd worden als een aspect van maatschappelijke samenhang. In hoofdstuk 5, dat in zijn geheel besteed is aan het anti-discriminatiebeleid, wordt uitgebreid stilgestaan bij onder andere ervaren discriminatie en gesignaleerde ontwikkelingen daarin. We hebben er daarom voor gekozen om deze informatie niet ook in dit hoofdstuk op te nemen.

Box 1: dataverantwoording

Periode

De analyse beslaat – daar waar mogelijk – de periode 2000-2015. Niet voor alle thema's zijn echter cijfers beschikbaar voor de hele periode.

Groepen

In de analyses wordt een onderscheid gemaakt naar autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten en naar herkomstgroep en generatie. Daarbij wordt in ieder geval een onderscheid gemaakt voor de vier traditionele migrantengroepen (Surinamers, Antillianen, Turken en Marokkanen), aangevuld met een groep overig niet-westers.

Variabelen arbeid

Het thema arbeid behandelen we aan de hand van drie indicatoren: arbeidsparticipatie, werkloosheid en beroepsniveau.

Variabelen onderwijs

Het thema onderwijs behandelen we aan de hand van gerealiseerd onderwijsniveau, prestaties in het po, vo en hoger onderwijs en behaalde startkwalificatie.

Variabelen criminaliteit

Het thema criminaliteit behandelen we aan de hand van het aandeel verdachten.

Variabelen maatschappelijke samenhang

Het thema maatschappelijke samenhang behandelen we aan de hand van ontwikkelingen met betrekking tot groepsidentificatie, interetnische contacten, waarden-oriëntaties, wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen.

Bronnen

De analyses zijn gebaseerd op de kernindicatoren van het CBS en de 'Verdiepende studie integratie 2016' (werktitel) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Wanneer in dit hoofdstuk als bronvermelding SCP (2016) wordt gegeven, wordt naar de 'verdiepende studie integratie' verwezen.

Opbouw van het hoofdstuk

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Voor het onderwerp maatschappelijke participatie behandelen we achtereenvolgens het thema arbeid (paragraaf 3.2), onderwijs (paragraaf 3.3) en criminaliteit (paragraaf 3.4). Daarbij proberen we systematisch antwoord te geven op de volgende vragen:

- In hoeverre is sprake van een afname van het verschil tussen autochtone Nederlanders en niet-Westerse migranten?
- In hoeverre zijn er verschillen hierin naar herkomstgroep en generatie?
- Welke factoren zijn van invloed geweest op het wel/niet realiseren van doelbereik (gedefinieerd als een afname van het verschil)?

Voor het beantwoorden van vraag a) analyseren we eerst de algemene trend, maar vervolgens kijken we meer in detail naar de ontwikkelingen voor vergelijkbare groepen autochtonen en niet-westerse migranten. Het doel van het beleid is immers evenredigheid, dat wil zeggen dat vergelijkbare groepen autochtonen en migranten even goed scoren op de onderscheiden thema's.

Voor het onderwerp maatschappelijke samenhang (paragraaf 3.5) behandelen we achtereenvolgens ontwikkelingen in groepsidentificatie, interetnische

contacten, waardenoriëntaties, wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen.

3.2 Arbeid

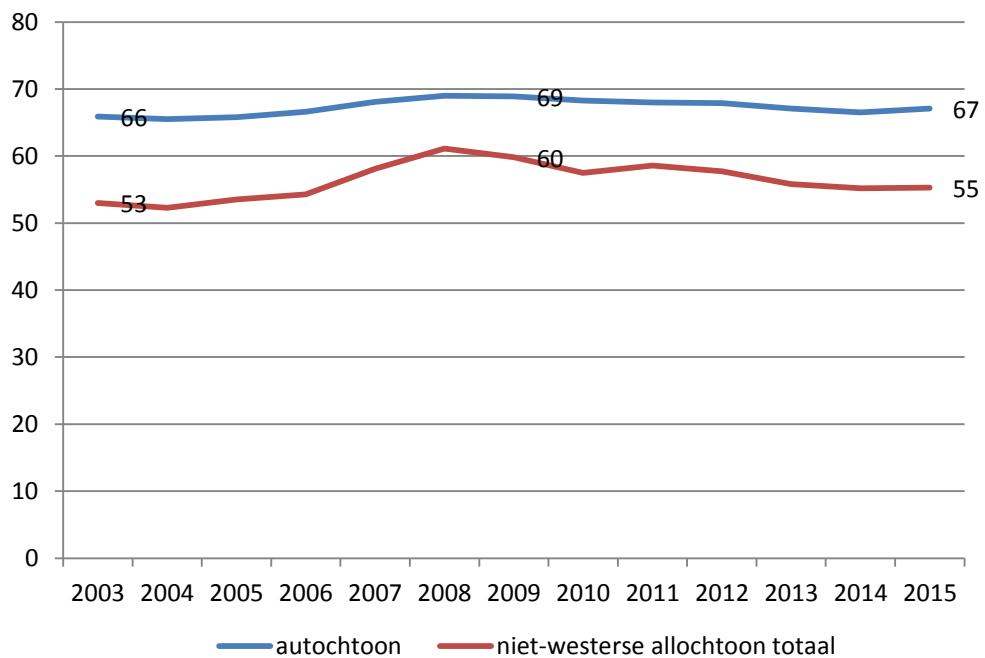
In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen op het domein arbeid aan de hand van gegevens met betrekking tot arbeidsparticipatie, werkloosheid en het beroepsniveau. Aan de hand van deze indicatoren wordt in kaart gebracht in hoeverre sprake is van doelbereik, gedefinieerd als het verkleinen van het verschil tussen migrantengroepen en autochtone Nederlanders, op het domein arbeid.

3.2.1 Arbeidsparticipatie

Algemene trend

In 2015 bedroeg de arbeidsparticipatie van niet-westerse migranten 55 procent. Voor autochtone Nederlanders was dit 67 procent; een verschil van twaalf procentpunten. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten is sinds 2003 nauwelijks afgenomen (zie figuur 3.1). In 2008 was het verschil tussen deze twee groepen het kleinst (9 procentpunten), maar het nam daarna, met het uitbreken van de economische crisis, weer toe.

Figuur 3.1 Ontwikkelingen arbeidsparticipatie autochtonen en niet-Westerse migranten, totaal, 2003-2015

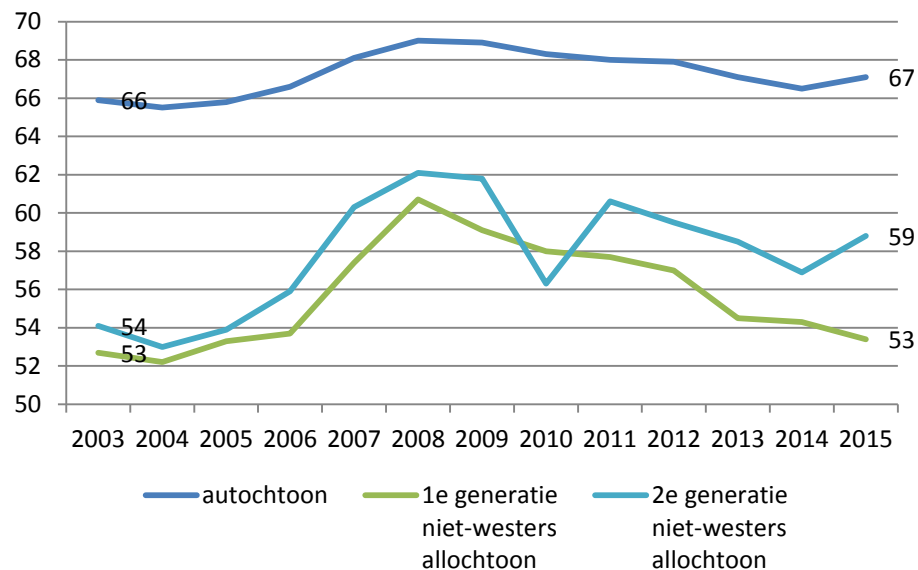


Bron: CBS Kernindicatoren

Trend naar generatie

De tweede generatie heeft vaker betaald werk dan de eerste generatie. Bovendien is het verschil tussen de eerste en tweede generatie in de afgelopen jaren verder uit elkaar gaan lopen. Hoewel het verschil in arbeidsparticipatie met de autochtone bevolking nog steeds groot is, is voor de tweede generatie dit verschil wel kleiner geworden. Voor de eerste generatie is geen sprake van een afname van het verschil met de autochtone Nederlanders (zie figuur 3.2).

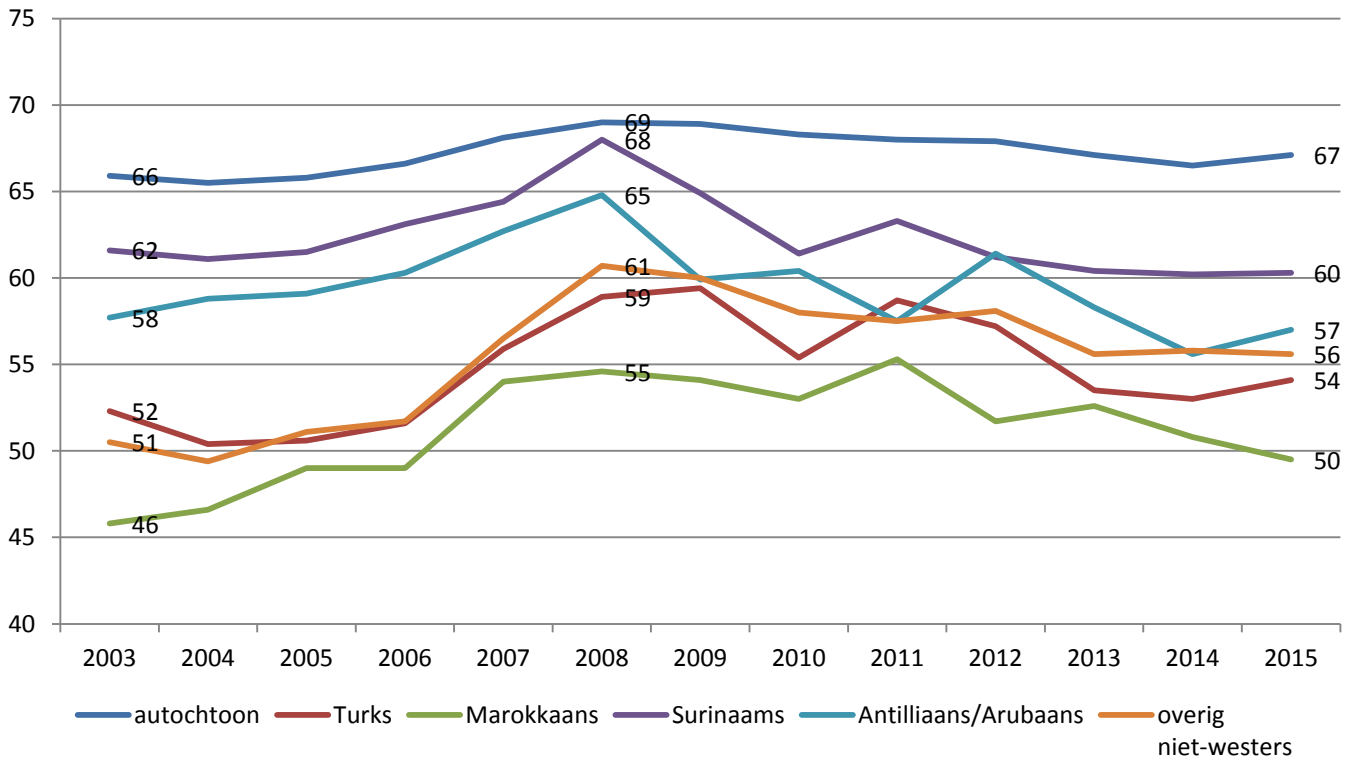
Figuur 3.2 Ontwikkelingen arbeidsparticipatie naar generatie voor niet-Westerse migranten, 2003-2015



Bron: CBS Kernindicatoren

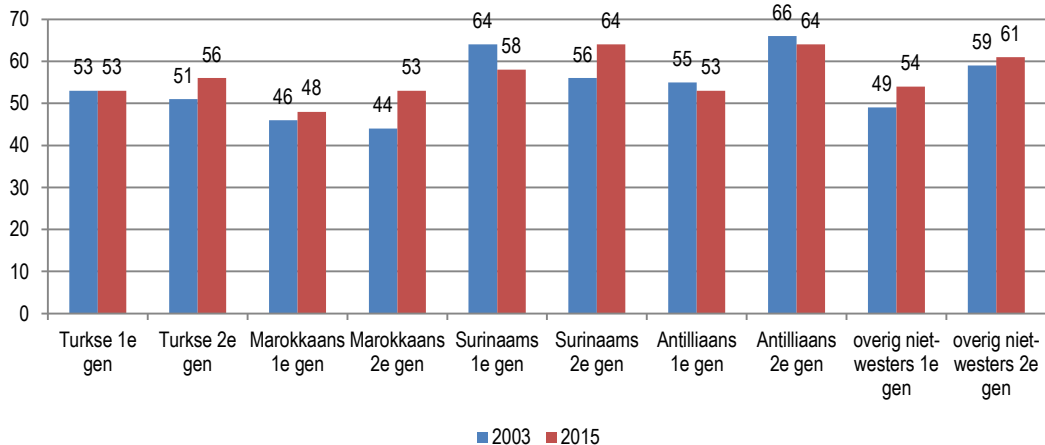
Trend naar herkomstgroepering

Er zijn aanzienlijke verschillen in de mate van arbeidsparticipatie tussen verschillende herkomstgroepen. Figuur 3.3 laat zien dat Marokkaanse Nederlanders structureel het minst vaak betaald werk hebben en Surinaamse Nederlanders juist het vaakst. Dit geldt voor de hele periode 2003-2015. Tot 2008 neemt de arbeidsparticipatie van alle groepen toe, om vervolgens met het uitbreken van de economische crisis weer af te nemen. Voor Surinamers en Antillianen is de afname verhoudingsgewijs het sterkst.

Figuur 3.3 Ontwikkelingen arbeidsparticipatie naar herkomst


Bron: CBS Kernindicatoren

Onder de grootste niet-westerse migranten groepen is de arbeidsparticipatie het meest gestegen bij de tweede generatie Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders (respectievelijk 9 en 8 procentpunten). Bij Antilliaanse Nederlanders is de participatie van de tweede generatie weliswaar twee procentpunten gedaald, maar deze is nog steeds hoog en nagenoeg vergelijkbaar met de autochtone bevolking (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 Arbeidsparticipatie naar herkomstgroep en generatie, 2003-2015


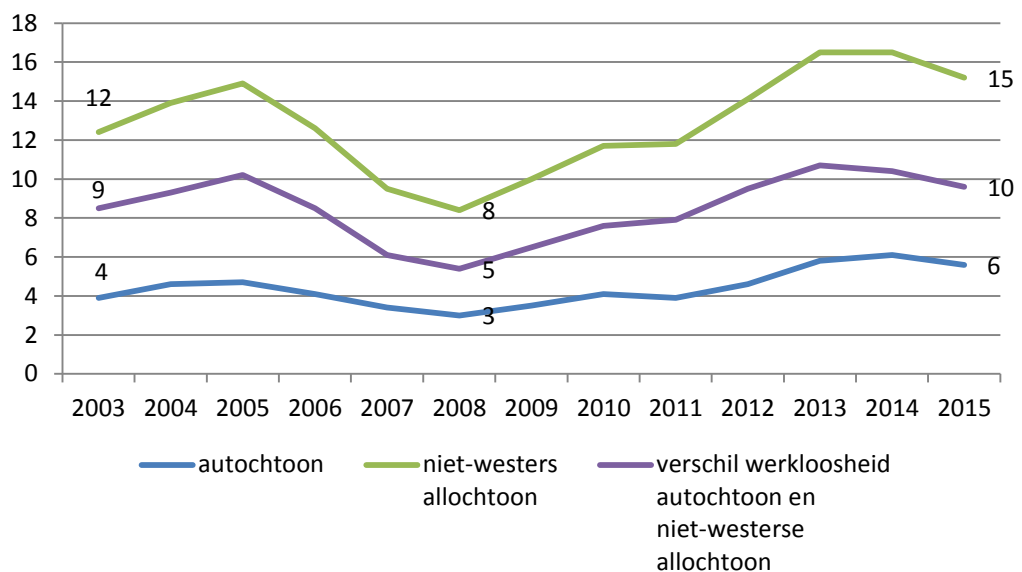
Bron: SCP (2016).

3.2.2 Werkloosheid

Algemene trend

Tussen 2003 en 2008 nam het verschil in werkloosheid tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten af, om vervolgens na 2008 weer zodanig toe te nemen dat het verschil in werkloosheid ongeveer gelijk is aan dat van het begin van de eeuw (zie figuur 3.5).

Figuur 3.5 Ontwikkelingen werkloosheid, 2003-2015



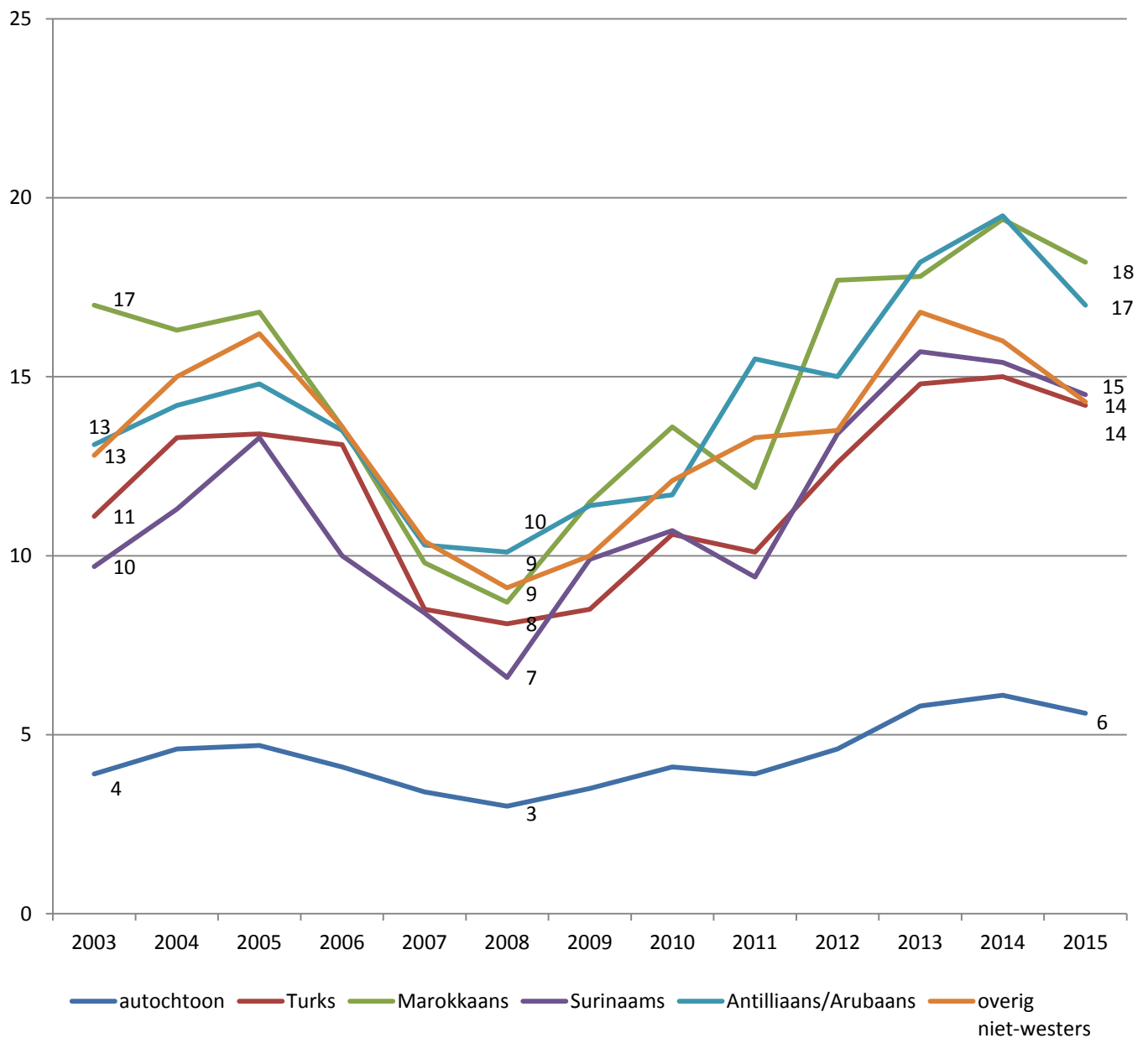
Bron: CBS Kernindicatoren

Trend naar generatie

De tweede generatie niet-westerse migranten zijn vaker werkloos dan de eerste generatie. Dit geldt voor de hele periode tussen 2003 en 2015. In 2015 bedroeg de werkloosheid voor de tweede generatie zeventien procent, en voor de eerste generatie veertien procent; een verschil van vier procentpunten (zie bijlage 7, figuur B7.1).

Trend naar herkomstgroepering

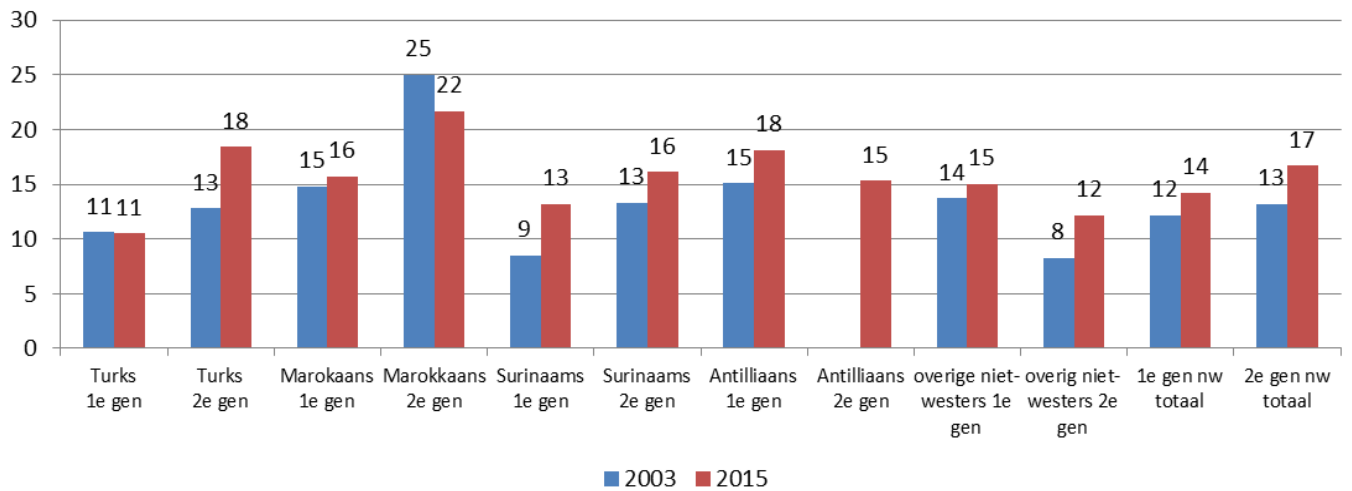
De vier grootste niet-westerse migrantengroepen laten alle dezelfde ontwikkelingen zien: tot 2008 neemt de werkloosheid af; tijdens de crisis neemt dit weer toe (zie figuur 3.6). De werkloosheid is verhoudingsgewijs het hoogst onder Marokkaanse en Antilliaanse Nederlanders. Met name de positie van Antillianen ten opzichte van andere groepen is de laatste jaren verslechterd.

Figuur 3.6 Ontwikkelingen werkloosheid naar herkomst, 2003-2015


Bron: CBS Kernindicatoren

Voor zowel de eerste als tweede generatie niet-westerse migranten is de werkloosheid in 2015 hoger dan in 2003. Wel zijn hierin aanzienlijke verschillen naar herkomstsgroep en generatie. Voor Turkse en Marokkaanse Nederlanders van de eerste generatie geldt dat de werkloosheid in 2015 ongeveer gelijk is aan die in 2003. Voor de tweede generatie Turkse Nederlanders geldt dat de werkloosheid in 2015 (aanzienlijk) hoger is dan in 2003, terwijl voor Marokkanen het omgekeerde geldt.

Figuur 3.7 Werkloosheid naar herkomstgroep en generatie 2003, 2015



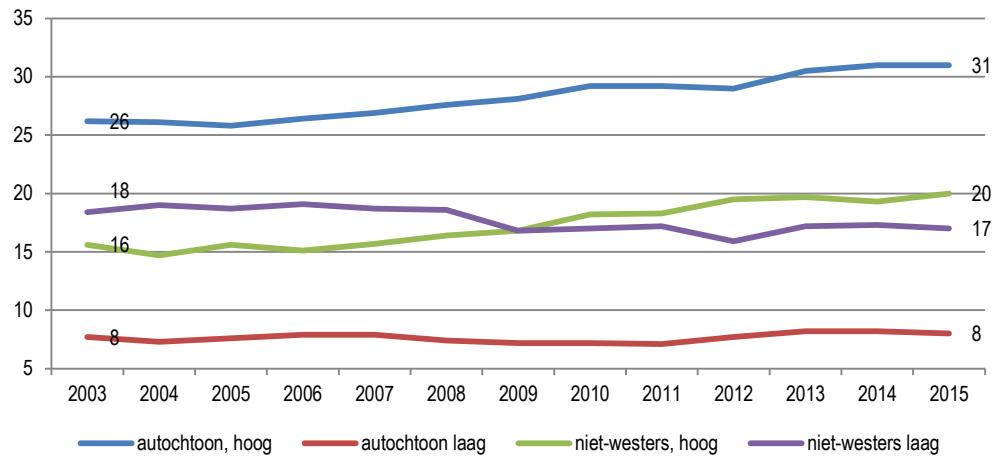
Bron: SCP (2016)

3.2.3 Beroepsniveau

Algemene trend

De achterstandspositie van niet-westerse Nederlanders op de arbeidsmarkt uit zich ook in het niveau van beroepen waarin zij werkzaam zijn.² Niet-westerse migranten hebben vaker dan Nederlanders een baan op een laag niveau en zijn ondervertegenwoordigd bij een banen op het hoogste niveau. Voor niet-westerse migranten is het aantal mensen met een laaggeschoolde baan afgenomen en met een hooggeschoolde baan toegenomen tussen 2003 en 2015. Vanaf 2009 zijn er meer niet-westerse migranten met een baan op hoog beroepsniveau dan op een laag beroepsniveau. Deze toename van het aandeel hooggeschoolde banen is echter niet groter dan bij autochtone Nederlanders, waardoor het verschil tussen de twee groepen op dit punt niet kleiner is geworden.

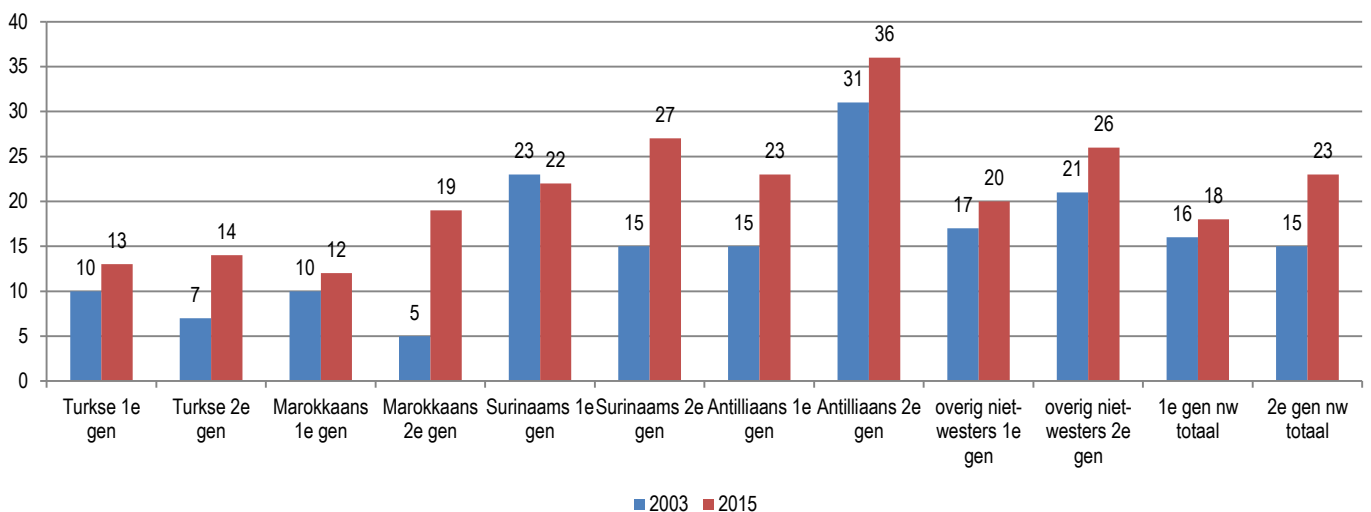
² Het beroepsniveau is bepaald op basis van de ISCO-beroepsclassificatie. Er zijn vier niveaus. Met 'laag' bedoelen we in dit hoofdstuk het aantal personen met een baan op het laagste niveau (niveau 1) en met 'hoog' bedoelen we het hoogste niveau (niveau 4). De overige personen vallen hier tussenin (niveau 2 of niveau 3).

Figuur 3.8 Ontwikkelingen beroepsniveau 2003-2015


Bron: SCP (2016)

Trend naar herkomstgroepering en generatie

Voor alle niet-westerse migrantengroepen is het deel dat werkzaam is op het hoogste beroepsniveau toegenomen sinds 2003. Deze toename is sterker bij de tweede generatie dan de eerste generatie migranten. Voor de tweede generatie neemt de kloof tussen beroepsniveau met autochtone Nederlanders af (met 3 procentpunten) terwijl deze voor de eerste generatie toeneemt (met 3 procentpunten). Bij de tweede generatie Surinaamse Nederlanders is het aandeel met een hoog beroepsniveau het hardst gestegen, terwijl de eerste generatie Surinaamse Nederlanders de enige groep is waarbij er nu minder personen op een hoog beroepsniveau werkzaam zijn dan in 2003. Voor de Antilliaanse groep geldt dat het beroepsniveau voor de tweede generatie hoger ligt dan bij de autochtone bevolking.

Figuur 3.9 Hoog beroepsniveau naar herkomst en generatie, 2003 en 2015


Bron: SCP (2016)

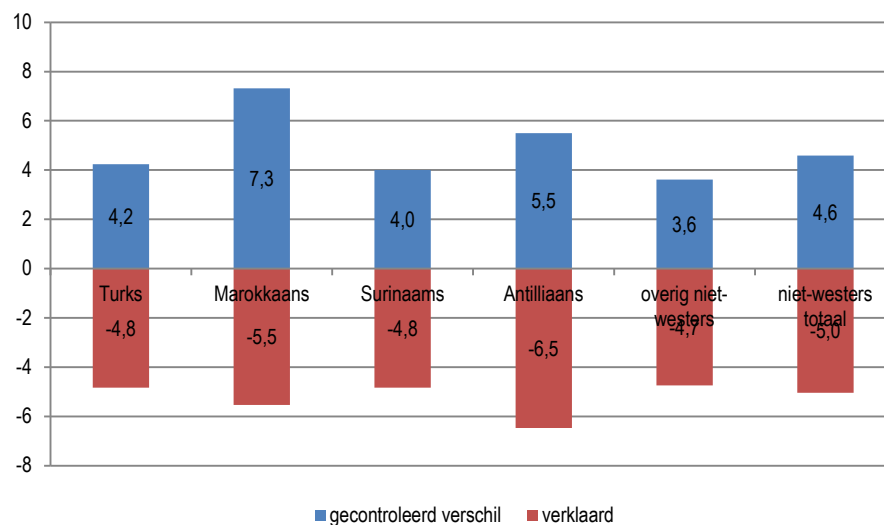
3.2.4 Evenredigheid

Het doel van het integratiebeleid is het bevorderen van evenredige participatie, dat wil zeggen dat niet-westerse migranten eenzelfde positie innemen als vergelijkbare categorieën autochtone Nederlanders. Het SCP heeft met behulp van decompositiemethoden een analyse gemaakt van de mate van evenredigheid ten aanzien van werkloosheid en het beroepsniveau. In deze analyses wordt rekening gehouden met demografische en sociaaleconomische achtergrondkenmerken die eventuele groepsverschillen kunnen verklaren. De belangrijkste bevindingen van die analyses presenteren we hieronder.

Werkloosheid

Het SCP (2016) concludeert dat er voor geen van de migrantengroepen er sprake is van evenredigheid op het gebied van werkloosheid. Dat wil zeggen dat het verschil in werkloosheid tussen groepen niet volledig verklaard wordt door achtergrondkenmerken. De mate van evenredigheid is bij Marokkaanse Nederlanders het geringst. Bij de groep overige niet-westerse migranten is weliswaar geen sprake van evenredigheid, maar is het verschil met de autochtone Nederlanders het geringst.

Figuur 3.10 Verschil in werkloosheid, naar etnische herkomst, gecontroleerd verschil en verklaard verschil, 2015 (in procentpunten)



Bron: SCP (2016)

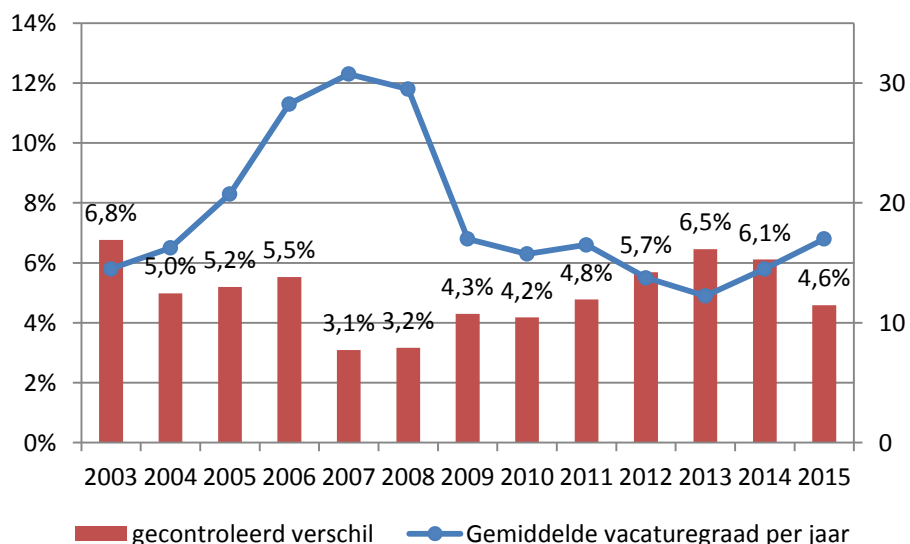
Leeswijzer: Het feitelijke verschil in werkloosheid is opgesplitst in een verklaard (rood) en een onverklaard (blauw) deel. Wanneer het blauwe staafje boven de x-as uitkomt betekent dit dat ook na het controleren voor verschillen in achtergrondkenmerken de werkloosheid van een groep hoger is dan bij de autochtone Nederlanders. De lengte van het staafje verwijst naar de omvang van het gecontroleerde verschil. Hoe langer het blauwe staafje, des te minder is er sprake van evenredigheid.

Voor de tweede generatie niet-westerse migranten is minder sprake van evenredigheid in werkloosheid dan voor de eerste generatie. Met name voor de Marokkaanse tweede generatie en in iets mindere mate de Turkse tweede generatie is evenredigheid het verste weg. Het gecontroleerde verschil bij de Marokkaanse tweede generatie bedraagt in 2015 bijna tien procentpunten (voor de Marokkaanse groep in totaal bedraagt dit ruim zeven procentpunten).

Het SCP heeft in haar studie tevens een analyse gemaakt van de ontwikkelingen in evenredigheid tussen 2003 en 2015. Hiermee kan een beeld verkregen worden in hoeverre evenredigheid op het gebied van werkloosheid in de loop van de tijd dichterbij komt. In deze analyse is rekening gehouden met conjuncturele schommelingen omdat deze sterk inwerken op de positie van niet-westerse migranten. Als indicator voor de conjuncturele ontwikkelingen is gebruikgemaakt van de vacaturegraad.

De analyse laat zien dat de mate van evenredigheid in de tijd schommelt en dat er een nauwe relatie is met de conjuncturele ontwikkelingen (zie figuur 3.11). In tijden van krapte op de arbeidsmarkt – afgemeten aan een lage vacaturegraad – is het gecontroleerde verschil relatief groot. Het lijkt er dus op dat de mate van evenredigheid op het gebied van werkloosheid voor niet-westerse migranten afneemt in tijden van laagconjunctuur. Het SCP (2016) concludeert naar aanleiding van deze bevindingen dat er enige tekenen zijn dat de mate van evenredigheid op het gebied van werkloosheid voor de totale groep van niet-westerse migranten iets lijkt toe te nemen, maar ook dat hierover geen harde uitspraken gedaan kunnen worden.

Figuur 3.11 Ontwikkelingen in evenredigheid in werkloosheid tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders 2003-2015 (in procentpunten), afgezet tegen ontwikkelingen vacaturegraad



Bron: SCP (2016)

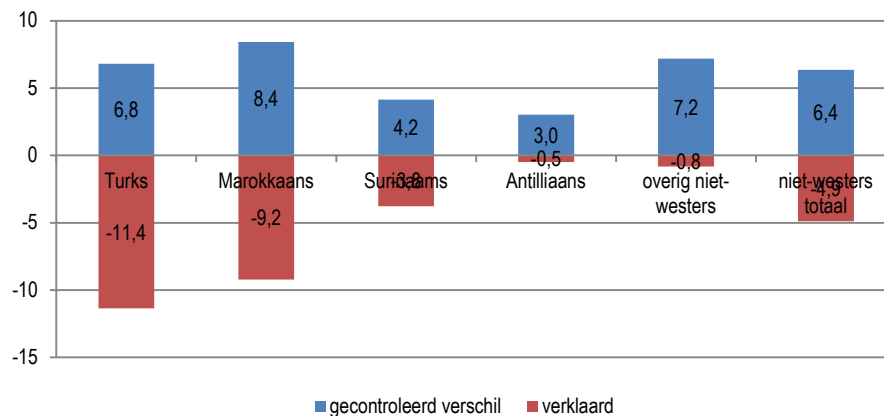
Toelichting: Hoe hoger het staafje hoe groter het onverklaarde verschil in werkloosheid tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten (c.q. hoe lager de evenredigheid).

Voor de tweede generatie concludeert het SCP (2016) dat de tekenen van een toenemende evenredigheid niet aanwezig zijn. In 2014 is de mate van evenredigheid voor de tweede generatie het geringst van de hele periode (7,3 procentpunten). Ook is de mate van evenredigheid in 2015 kleiner dan aan het begin van de onderzochte periode (zie bijlage 7, figuur B7.2 voor de ontwikkelingen in evenredigheid voor de tweede generatie).

Beroepsniveau

Ook ten aanzien van het uitoefenen van een baan op het hoogste beroepsniveau is geen sprake van evenredigheid. Wederom geldt dat bij Marokkaanse Nederlanders hiervan het minst sprake is.

Figuur 3.12 Verschil in hoog beroepsniveau, naar etnische herkomst, gecontroleerd verschil en verklaard deel, 2015 (in procentpunten)



Bron: SCP (2016)

Leeswijzer: Het feitelijke verschil in hoog beroepsniveau is opgesplitst in een verklaard (rood) en een onverklaard (blauw) deel. Wanneer het blauwe staafje boven de x-as uitkomt betekent dit dat ook na het controleren voor verschillen in achtergrondkenmerken het deel met een hoog beroepsniveau van een groep lager is dan bij de autochtone Nederlanders. De lengte van het staafje verwijst naar de omvang van het gecontroleerde verschil. Hoe langer het blauwe staafje, des te minder is er sprake van evenredigheid.

Voor de tweede generatie is eveneens geen sprake van evenredigheid ten aanzien van hoge beroepsfuncties ten opzichte van de autochtone bevolking, maar de verschillen zijn wel kleiner dan voor de eerste generatie. Ook voor de tweede generatie geldt dat het minst sprake is van evenredigheid bij Turkse en Marokkaanse Nederlanders (zie bijlage 7, figuur B7.3 voor de ontwikkelingen in evenredigheid voor de tweede generatie).

Tot slot is geen duidelijke trend waar te nemen in de ontwikkelingen in evenredigheid bij het aandeel personen met een hoog beroepsniveau.

3.2.5 Verklaringen

Ten aanzien van werkloosheid moet geconcludeerd worden dat er nog steeds grote verschillen zijn tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders en dat deze verschillen in de afgelopen periode niet kleiner zijn geworden. De belangrijkste verklaringen voor de verschillen in werkloosheid tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders in 2015 zijn de werkervaring en het werkloosheidsverleden. Opleiding verklaart een minder groot deel van de verschillen, maar is indirect natuurlijk wel van invloed (geweest) op de werkervaring en het werkloosheidsverleden (SCP, 2016). De evenredigheidsanalyses laten echter zien dat deze achtergrondkenmerken de verschillen tussen de groepen niet volledig verklaren. Met andere woorden: de positie van niet-westerse migranten ten aanzien van werkloosheid is slechter dan op grond van deze gemeten achtergrondkenmerken verondersteld zou worden. Andere factoren spelen eveneens een rol die van invloed zijn op de gevonden verschillen. Deels gaat het hier om individuele verschillen waarvoor in de analyses niet gecontroleerd kan worden zoals arbeidsoriëntatie, sollicitatievaardigheden, culturele competenties en sociale netwerken.

Anderzijds spelen ook factoren als discriminatie door werkgevers een rol in het verklaren van de verschillen. Ander onderzoek laat zien dat Marokkanen relatief vaak te maken hebben met discriminatie op de arbeidsmarkt (Andriessen, et al, 2014).³ Dit verklaart waarschijnlijk deels waarom bij Marokkanen het minst sprake is van evenredigheid. Daarnaast blijkt dat de conjunctuur sterk van invloed is op de uitkomsten; niet-westerse migranten hebben hier het meeste last van.

3.2.6 Bevindingen arbeid

De arbeidsparticipatie van niet-westerse migranten en hun nakomelingen is lager dan die van de autochtone bevolking. Voor werkloosheid geldt het omgekeerde; niet-westerse migranten zijn vaker werkloos dan autochtone Nederlanders. De arbeidsparticipatie laat in de onderzochte periode grote schommelingen zien in de participatiegraad, met name als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. Voor de groep niet-westerse migranten als geheel geldt dat de verschillen met de autochtone bevolking niet kleiner worden. Voor de tweede generatie is het verschil in participatiegraad met de autochtone bevolking inmiddels wel enigszins afgenomen. Ook ten aanzien van de werkloosheid geldt dat er tussen 2003 en 2015 grote schommelingen zijn waar te nemen en dat de achterstand van niet-westerse migranten niet is verkleind. Tot slot zien we ten aanzien van het beroepsniveau positieve ontwikkelingen in het aandeel niet-westerse migranten dat werkzaam is op een hoger beroepsniveau, met name bij de tweede generatie. De verschillen met de autochtone bevolking zijn echter niet kleiner geworden, omdat ook bij deze groep sprake is van stijgende beroepsniveaus.

³ Andriessen, I. et al (2014) Ervaren discriminatie in Nederland. Den Haag: SCP.

De verschillen tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders worden voor een deel verklaard door individuele achtergrondkenmerken, maar zelfs wanneer daar rekening mee gehouden wordt, er is geen sprake van evenredigheid. Wanneer we doelbereik definiëren als het afnemen van de discrepantie tussen autochtone Nederlanders en vergelijkbare groepen niet-westerse migranten, dan moeten we ten aanzien van arbeid concluderen dat deze doelen nog niet bereikt zijn. De verschillen zijn nog steeds aanzienlijk en ontwikkelen zich niet duidelijk in een positieve richting. Voor de eerste generatie lijken de verschillen ten aanzien van werkloosheid met de autochtone bevolking weliswaar enigszins af te nemen, maar voor de tweede generatie is hier geen sprake van. Extra zorgelijk in dit verband is de positie van de tweede generatie Marokkaanse en Turkse Nederlanders.

Het is moeilijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Er zijn immers veel factoren die van invloed zijn op de gevonden verschillen (zoals economische ontwikkelingen, achterstelling, et cetera). Het enige wat we in dit verband kunnen opmerken is dat het gevoerde algemene activerende arbeidsmarktbeleid niet in staat is geweest om die factoren zodanig te adresseren dat vergelijkbare groepen migranten en autochtone Nederlanders een meer gelijkwaardige arbeidsmarktpositie innemen.

3.3 Onderwijs

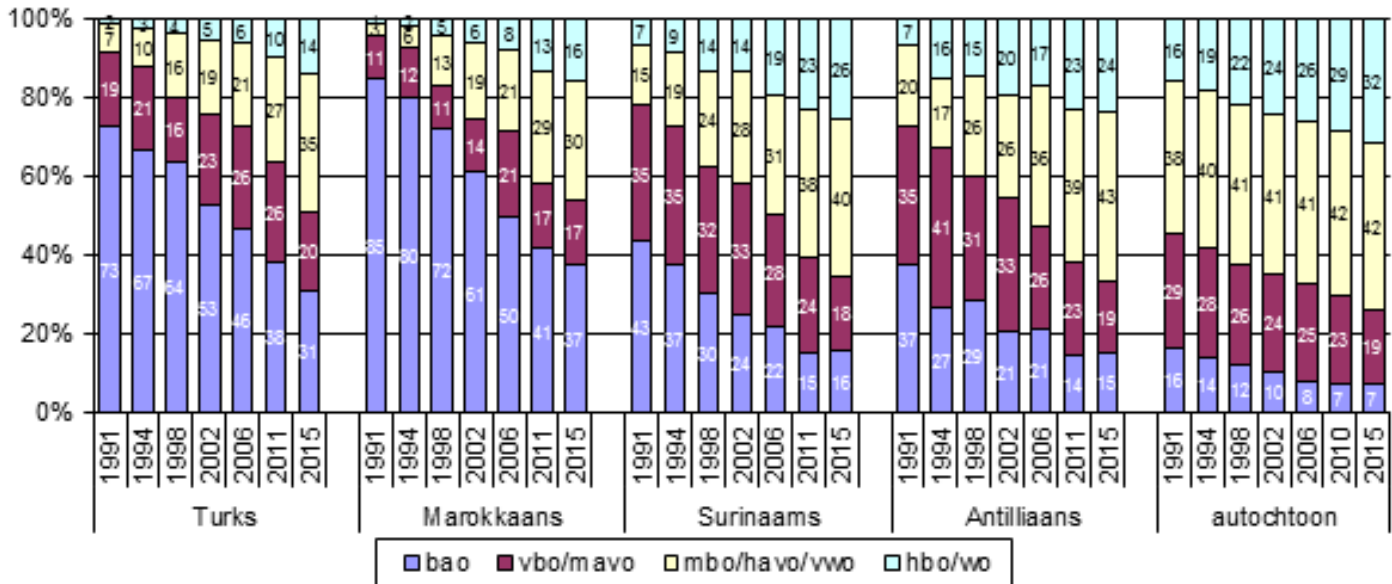
In deze paragraaf beschrijven wij prestaties die betrekking hebben op het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, startkwalificaties en hoger onderwijs. Aan de hand van deze indicatoren wordt in kaart gebracht in hoeverre er sprake is van doelbereik, gedefinieerd als het verkleinen van het verschil tussen migrantengroepen en autochtone Nederlanders, op het domein onderwijs.

3.3.1 Algemeen onderwijsniveau

In de periode tussen 1991 en 2015 neemt het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking aanzienlijk toe. Figuur 3.13 laat de verschillen zien tussen migrantengroepen en autochtone Nederlanders. Deze verschillen worden onmiskenbaar kleiner. Het aandeel migranten met een hoger onderwijsdiploma of een mbo-/havo-/vwo-diploma is verhoudingsgewijs veel sterker toegenomen dan onder autochtone Nederlanders. En ook geldt dat het aandeel migranten met alleen basisonderwijs sterk is gedaald.

Al met al zijn de verschillen dus kleiner geworden, maar ze zijn anno 2015 nog zeker niet verdwenen.

Figuur 3.13 Ontwikkelingen in gerealiseerd opleidingsniveau van 15-64-jarige niet-schoolgaanden naar etnische herkomst, 1991-2015 (in procenten)



Bron: SCP (2016). Voor niet-westerse migranten ISEO (SPVA'91/'94); ISEO/SCP (SPVA '98/'02); SCP (SIM'06/'11/'15), tijdreeks gecorrigeerd voor veranderingen in onderzoeksdesign; voor autochtone Nederlanders CBS (EBB '91/'94/'98/'02/'06/'10/'14).

De afname van de verschillen in gerealiseerd opleidingsniveau heeft alles te maken met de toename van het aandeel tweede generatie onder de migrantengroepen. De tweede generatie is veel hoger opgeleid dan de eerste. Het verschil tussen de generaties is met name groot onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders (zie bijlage 7, figuur B7.4).

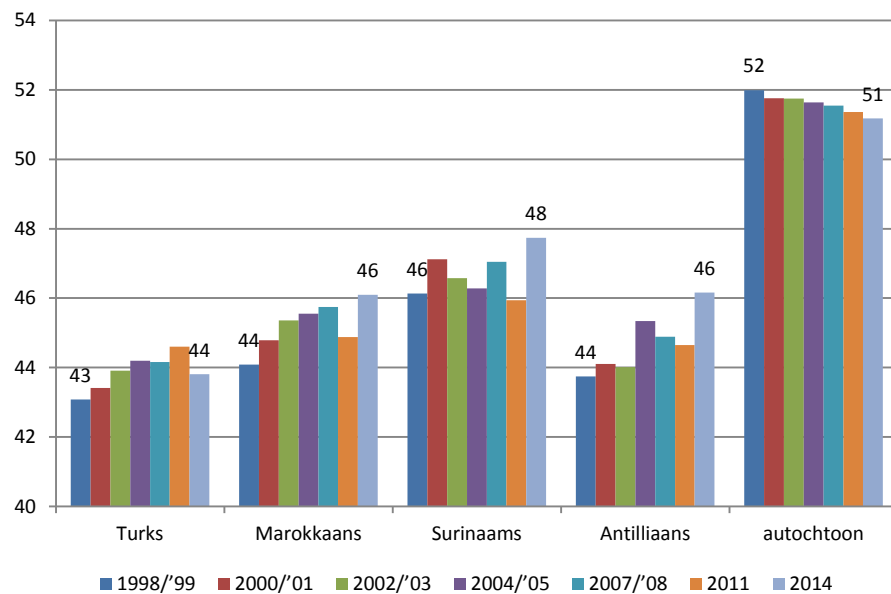
3.3.2 Ontwikkelingen prestaties primair onderwijs

De ontwikkelingen van de prestaties op het primair onderwijs beschrijven we aan de hand van het begrijpend lezen, het rekenen en de Cito-eindscore.

Begrijpend lezen

Figuur 3.14 laat zien dat er in 2015 nog steeds verschillen bestaan tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders als het gaat om het begrijpend lezen. De achterstanden van niet-westerse leerlingen worden over de jaren heen kleiner: de prestaties van niet-westerse leerlingen stijgen, terwijl die van autochtone leerlingen dalen. Maar deze ontwikkelingen gaan langzaam, het gaat steeds om enkele procentpunten in de loop van een periode van ruim vijftien jaar.

Figuur 3.14 Prestaties begrijpend lezen in groep 8, naar etnische herkomst en schooljaar, 1998/'99-2014 (gemiddelde toetsscores)⁴



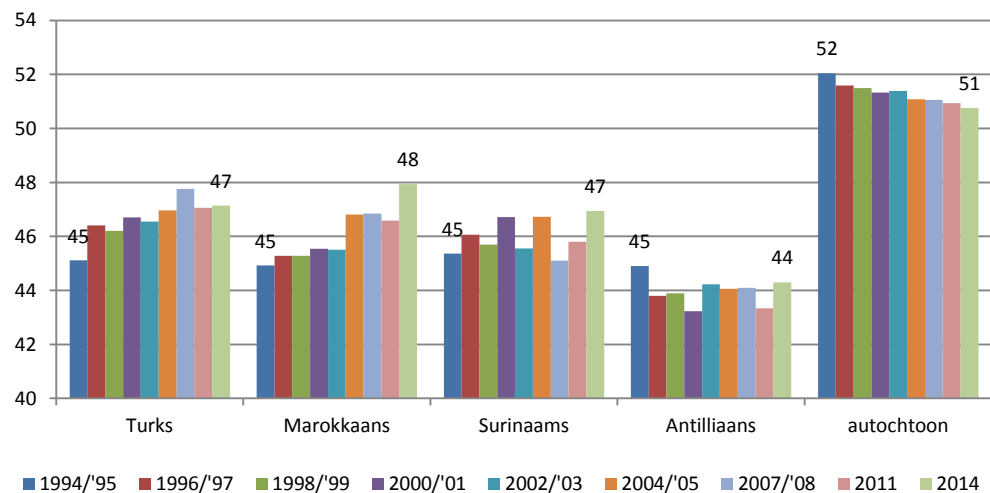
Bron: SCP (2016). ITS/SCO/NWO (Prima'98/'99 – '04/'05; COOL '07/'08 – 2014) SCP-bewerking

Rekenen

Ook de rekenvaardigheden van niet-westerse leerlingen en Nederlandse leerlingen komen steeds dichterbij elkaar te liggen (figuur 3.15). Terwijl de rekenprestaties van autochtone leerlingen gestaag dalen, nemen die van niet-westerse leerlingen – met uitzondering van Antilliaanse Nederlanders – toe. Net als bij de scores voor begrijpend lezen voltrekken deze ontwikkelingen zich langzaam. Zo doet zich de grootste verandering voor bij Marokkaanse Nederlanders: een stijging van drie procentpunt in de loop van ruim vijftien jaar.

⁴ Toetsscores zijn per jaar gestandaardiseerd (gemiddelde = 50, standaarddeviatie = 10).

Figuur 3.15 Rekenprestaties in groep 8 naar etnische herkomst en schooljaar, 1994/'95-2014 (gemiddelde toetsscores)⁵

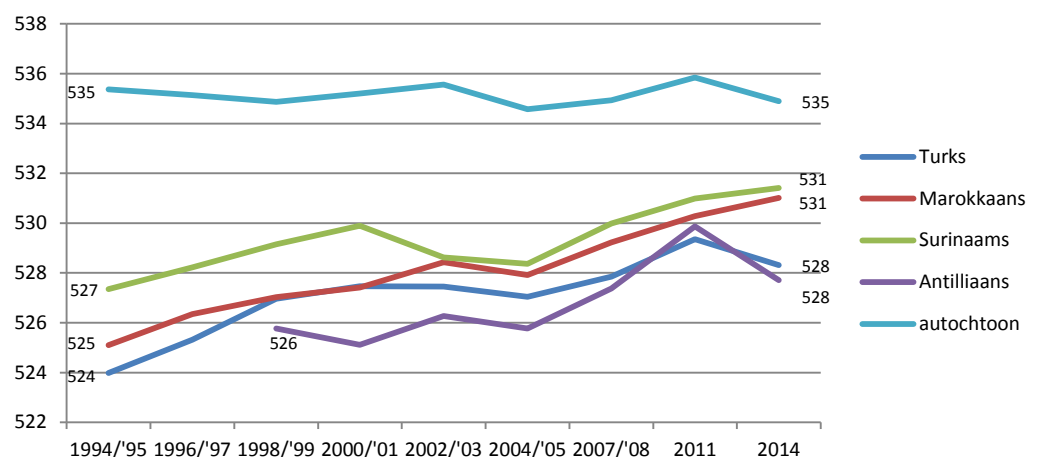


Bron: SCP (2016). ITS/SCO/NWO (PRIMA '94/'95-04/'05, COOL '07/'08, 2011, 2014), SCP-bewerking

Cito eindtoets

Figuur 3.16 leert dat de scores van Nederlandse leerlingen op de Cito-eindtoets redelijk stabiel blijven, terwijl de scores van niet-westerse leerlingen toenemen. Vooral de scores van Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders nemen toe. Als we hun prestaties in 2014 vergelijken met die in 1994-'95 dan zijn de verschillen ongeveer gehalveerd. De schoolprestaties van Turkse en Antilliaanse Nederlanders verbeterden tot 2011 ook, maar zijn daarna weer gedaald.

Figuur 3.16 Gemiddelde totaalscores op de Cito Eindtoets Basisonderwijs, naar etnische herkomst en schooljaar, 1994/'95 -2014



Bron: SCP (2016). ITS/SCO/NWO (Prima'94/'95 – '04; COOL '07/'08) SCP-bewerking

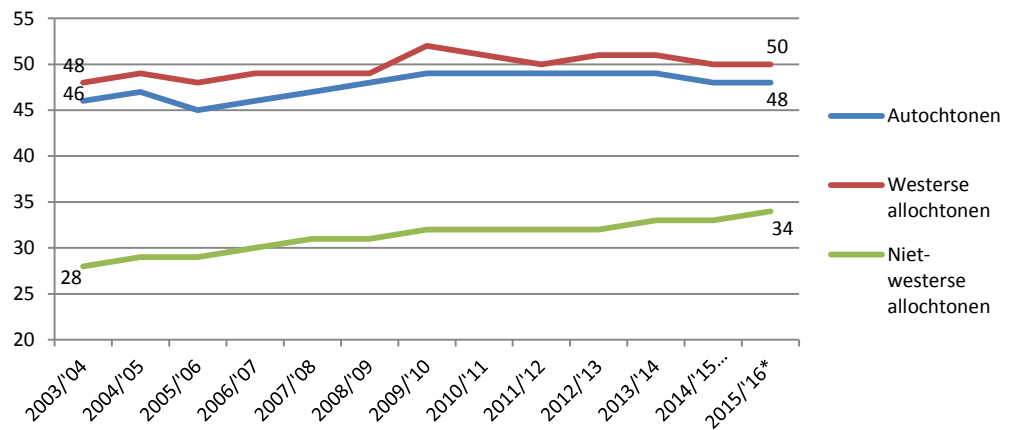
⁵ Toetsscores zijn per jaar gestandaardiseerd (gemiddelde = 50, sd = 10). De aantallen Antilliaanse leerlingen in de steekproef zijn in het schooljaar 1994/'95 en 1996/'97 aan de lage kant (< 100).

3.3.3 Ontwikkelingen prestaties voortgezet onderwijs

De ontwikkelingen van de prestaties in het voortgezet onderwijs beschrijven we aan de hand van het aandeel havo-/vwo-leerlingen in het derde leerjaar.

Voor leerlingen met een niet-westerse achtergrond ligt dit aandeel aanzienlijk lager dan voor autochtone Nederlanders (figuur 3.17). De havo-/vwo-deelname van niet-westerse migranten neemt sneller toe dan onder autochtone Nederlanders. Daardoor is het verschil sinds 2003 aan het afnemen.

Figuur 3.17 Aandeel havo-/vwo-leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van alle vmbo-/havo-/vwo-leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs (exclusief praktijkonderwijs)



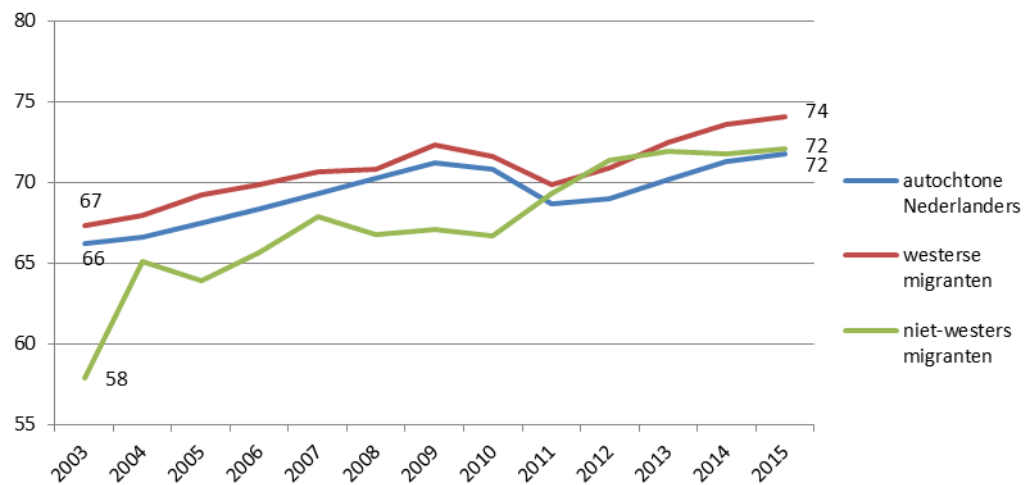
Bron: CBS Kernindicatoren

Vooraf onder Marokkaanse Nederlanders stijgt het aandeel leerlingen in havo-/vwo-classes, namelijk met negen procentpunten ten opzichte van 2003. Bij de Surinaamse, Turkse en Antilliaanse Nederlanders is de stijging wat minder groot (respectievelijk 5, 3 en 3 procentpunten) (zie bijlage 7, figuur B7.5).

3.3.4 Startkwalificatie

Een van de prestatie-indicatoren die expliciet benoemd wordt in het integratiebeleid betreft het aandeel personen met een startkwalificatie. In 2003 was het aandeel niet-schoolgaande personen met een startkwalificatie (ten opzichte van het aandeel personen zonder startkwalificatie) onder autochtone Nederlanders een stuk hoger dan onder niet-westerse migranten (figuur 3.18). In de daarop volgende jaren wordt dit verschil steeds kleiner, om in 2011 te verdwijnen. In de periode 2011-2014 ligt het percentage met een startkwalificatie onder niet-westerse migranten zelfs iets hoger dan onder de autochtone Nederlanders. Maar vanaf 2015 ligt het weer op een vergelijkbaar niveau.

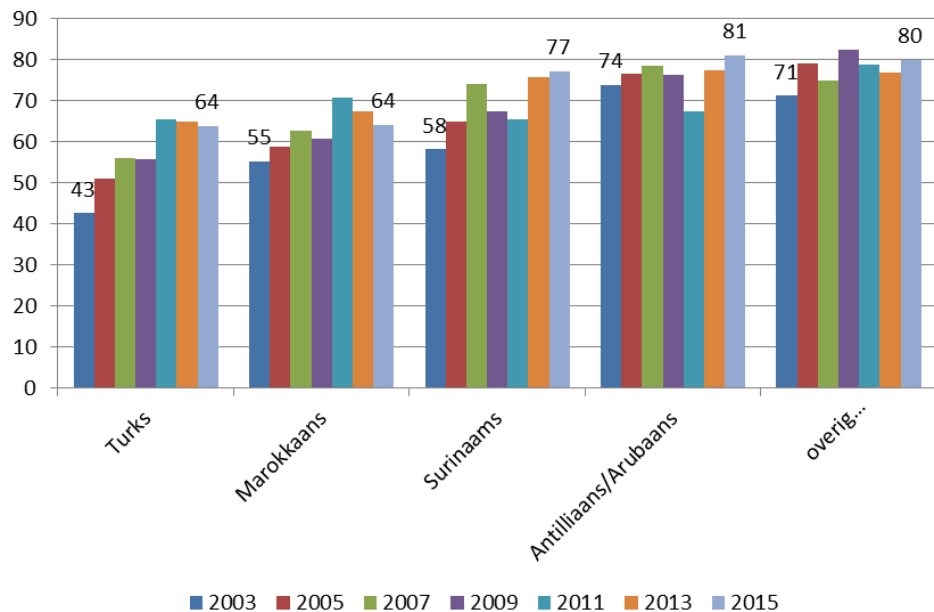
Figuur 3.18 Percentage met startkwalificatie van niet-schoolgaande bevolking, autochtonen en migranten (tweede generatie), 15-74 jaar



Bron: CBS Kernindicatoren

Wanneer we inzoomen op de herkomst en kijken naar de vier grootste niet-westerse migrantengroepen (figuur 3.19), dan zien we dat het aandeel met een startkwalificatie het meest is toegenomen onder Turkse en Surinaamse Nederlanders (plus 21 en 19 procentpunten). Daarna volgen de Marokkaanse Nederlanders en de groep overige niet-westerse migranten (beiden plus 9 procentpunt). Het aandeel Antilliaanse Nederlanders met een startkwalificatie is met zeven procentpunten het minst gestegen, maar tegelijkertijd geldt dat deze groep het hoogste aandeel personen met een startkwalificatie heeft. Het aandeel Marokkaanse en Turkse Nederlanders met een startkwalificatie ligt nog altijd iets lager dan bij de autochtone bevolking. Daar tegenover staat dat Surinaamse Nederlanders, Antilliaanse Nederlanders en overige niet-westerse migranten vaker over een startkwalificatie beschikken dan autochtone Nederlanders.

Tabel 3.19 Percentage met startkwalificatie van niet-schoolgaande bevolking, autochtonen en migranten (tweede generatie), 15-74 jaar



Bron: CBS Kernindicatoren

3.3.5 Ontwikkelingen prestaties hoger onderwijs

De instroom in het hoger onderwijs door mensen met een Turkse, Marokkaanse en Surinaamse achtergrond is sterk toegenomen sinds midden jaren negentig (Gijsberts en Herweijer 2009; Herweijer 2012; SCP 2016). Door deze ontwikkeling zijn de verschillen met de autochtone jongeren, van wie de instroom ook gestegen is, afgenomen. Voor de verklaring van deze ontwikkeling wijst het SCP (2016) op het belang van de zogenoemde doorstroom in de beroepskolom (van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo).

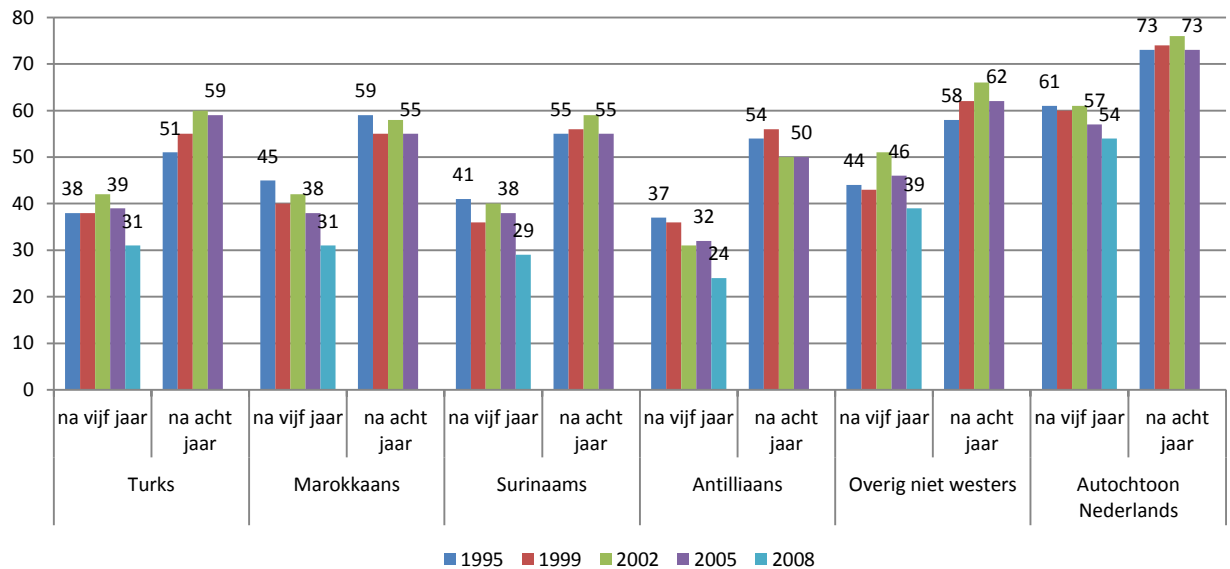
De ontwikkelingen van de prestaties in het hoger onderwijs beschrijven we verder aan de hand van cijfers over de instroom in het hoger onderwijs en over diplomasucces in het hbo en wo.

Diplomasucces hbo

Figuur 3.20 toont het diplomasucces na vijf en na acht jaar voor de instroomcohorten uit 1995, 1998, 2002, 2005 en 2008. Het diplomasucces na vijf jaar neemt voor alle onderscheiden groepen af. Maar voor niet-westerse migrantengroepen, met name voor Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse migranten, daalt het sneller dan voor autochtone Nederlanders. Het verschil met autochtone studenten is derhalve toegenomen en bedraagt in 2008 tientallen procentpunten. Het diplomasucces na acht jaar laat een heel gevarieerd beeld zien. Bij de Turkse groep en de groep overige niet-westerse migranten is het diplomasucces na acht jaar gemiddeld iets toegenomen. Bij de Marokkanen en Antillianen is daarentegen sprake van een afname. Bij de

Surinaamse groep en de autochtone Nederlanders is het studiesucces na acht jaar ongeveer gelijk gebleven.

Tabel 3.20 Diplomasucces in het voltijds hbo, na vijf en na acht jaar, naar herkomst, voor de instroomcohorten 1995/'96- 2008/'09 (in procenten)

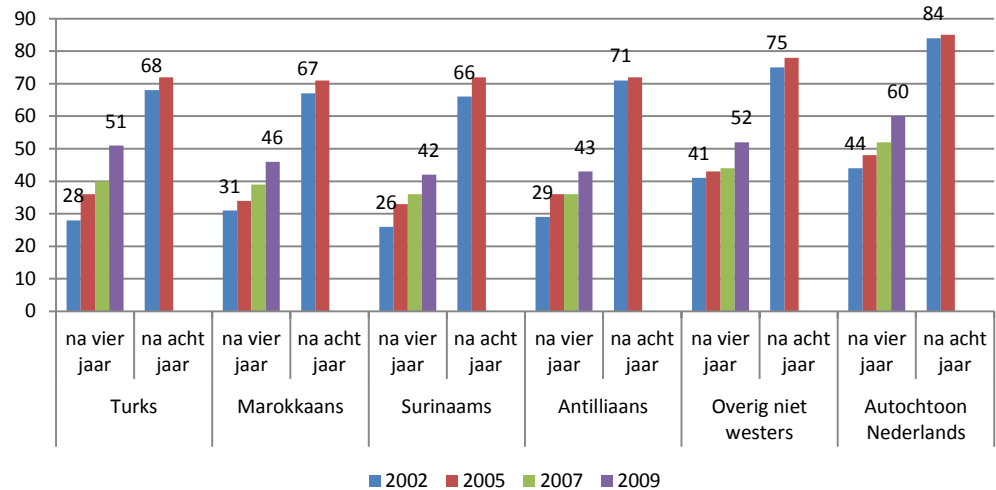


Bron: SCP (2016).

Diplomasucces WO

Het diplomasucces in het wo geeft een ander beeld te zien dan voor het hbo (figuur 3.21). Voor het wo geldt dat het diplomasucces voor alle onderscheiden groepen is verbeterd, zowel na vier als na acht jaar. Er zijn nog steeds niet te verwaarlozen verschillen, maar die zijn steeds kleiner geworden.

Figuur 3.21 Diplomasucces in het (voltijds) wetenschappelijk onderwijs na vier en na acht jaar naar herkomst, voor de instroomcohorten 2002/'03-2009/'10 (in procenten)



Bron: SCP (2016)

3.3.6 Evenredigheid

Ook voor het domein onderwijs geldt dat het integratiebeleid streeft naar evenredigheid, dat wil zeggen dat niet-westerse migranten eenzelfde positie innemen als vergelijkbare categorieën autochtone Nederlanders. Ook hier baseren we ons op de 'verdiepende studie integratie 2016' van het SCP (2016).

Behaald onderwijsniveau

Zoals hierboven al werd geconstateerd, ontwikkelt het opleidingsniveau van niet-westerse migranten zich in positieve zin. Hoewel er nog verschillen zijn met de autochtone bevolking, worden deze verschillen steeds kleiner. Dit komt vooral op het conto van de steeds beter opgeleide tweede generatie. Wanneer gecorrigeerd wordt voor achtergrondkenmerken die van invloed zijn op het onderwijsniveau (zoals leeftijd en opleidingsniveau van de ouders) dan blijkt er geen verschil meer te zijn in behaald onderwijsniveau tussen de Turkse en Marokkaanse tweede generatie en autochtone Nederlanders (SCP, 2016).

Prestaties po

In het primair onderwijs maken niet-westerse leerlingen een inhaalslag ten aanzien van lezen en rekenen. De aanzienlijke verschillen met autochtone leerlingen die er weliswaar nog steeds zijn, worden bijna volledig verklaard door verschillen in achtergrondkenmerken (met name gezinskenmerken). Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd dan zijn er geen verschillen meer in leesprestaties. Marokkaanse leerlingen lezen zelfs iets beter dan op grond van hun achtergrondkenmerken verwacht zou kunnen worden.

Ook voor de rekenprestaties geldt dat achtergrondkenmerken in belangrijke mate de geconstateerde verschillen met de autochtone leerlingen verklaren. Marokkaanse, Turkse en overige niet-westerse leerlingen rekenen zelfs beter dan op basis van de achtergrondkenmerken verwacht mag worden (SCP, 2016). Zie ook figuur B7.6 in bijlage 7.

Prestaties VO

Hoewel het aandeel havo/vwo-leerlingen onder niet-westerse migranten stijgt, is er nog altijd sprake van een achterstand ten opzichte van de autochtone bevolking. In hoeverre blijven deze verschillen overeind wanneer rekening gehouden wordt met verschillen in achtergrondkenmerken? Uit de evenredigheidsanalyses van het SCP blijkt dat verschillen in onderwijsprestaties in het voortgezet onderwijs voor Turkse leerlingen volledig (en voor Surinaamse leerlingen bijna volledig) verklaard worden door relevante achtergrondkenmerken (zoals de opleiding en taalvaardigheid van de ouders). Voor alle andere migrantengroepen is die evenredigheid er niet, met name voor Antilliaanse en Marokkaanse migranten geldt dat er andere variabelen in het geding zijn dan opleidingsniveau en taalvaardigheid van de ouders, die de achterstand ten opzichte van de autochtone Nederlanders verklaren. Voor de groep overige niet-westerse migranten geldt dat zij beter presteren in het voortgezet onderwijs dan op grond van kenmerken van hun ouders verwacht kan worden (SCP, 2016). Zie ook figuur B7.7 in bijlage 7.

3.3.7 Verklaringen

Kenmerken van het gezin waarin de leerlingen opgroeien, verklaren nagenoeg volledig de prestatieverschillen tussen niet-westerse migranten en autochtone leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Bij gezinskenmerken gaat het om factoren als het opleidingsniveau en de taalvaardigheid van de ouders, het hebben van ouders met betaald werk en het al dan niet opgroeien in een eenoudergezin. De verklaring is dat hoger opgeleide ouders vaak meer kennis hebben van het onderwijsstelsel en meer hulpbronnen kunnen aanboren om hun kinderen te ondersteunen bij hun schoolloopbaan. Hetzelfde geldt voor gezinnen waarin één of beide ouders werkt/werken en tweeoudergezinnen (SCP, 2016).

Voor het achterblijvende studiesucces van niet-westerse migranten in het hbo lijken verschillende factoren een rol te spelen. Het verschil in vooropleiding en de sociaaleconomische kenmerken van het gezin verklaren maar een deel van de achterblijvende resultaten. Andere factoren zoals een extrinsieke motivatie, taalproblemen en het minder goed hun weg kunnen vinden in grootschalig georganiseerde opleidingen spelen waarschijnlijk eveneens een rol (SCP, 2016).

3.3.8 Bevindingen onderwijs

Ten aanzien van de meeste onderwijsprestaties zijn de verschillen tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders in de afgelopen decennia

kleiner geworden. Dit geldt voor het gerealiseerde onderwijsniveau, voor specifieke prestaties op het basis- en het voortgezet onderwijs en voor het wetenschappelijk onderwijs. Het globale beeld is dat beide groepen zich in positieve zin ontwikkelen, maar dat dit beeld voor niet-westerse migranten nog iets gunstiger is. Hierdoor ontstaat een inhaalslag, waarmee de nog altijd bestaande verschillen langzaam maar zeker verdwijnen. Met betrekking tot het aandeel niet schoolgaanden met een startkwalificatie zijn de groepen elkaar inmiddels zeer dicht genaderd. Een belangrijke uitzondering op deze trend vormen de teruglopende prestaties in het hoger beroepsonderwijs. Hier zien we dat de slagingspercentages gedurende de afgelopen vijftien jaar steeds lager zijn geworden. Deze negatieve ontwikkelingen gelden overigens voor zowel niet-westerse migranten als autochtone Nederlanders.

Op grond van de evenredigheidsanalyse kan worden vastgesteld dat een deel van de aangetroffen verschillen tussen niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders in het primair en voortgezet onderwijs in belangrijke mate kunnen worden verklaard uit achtergrondvariabelen die betrekking hebben op het opleidingsniveau en de taalvaardigheid van de ouders. Alleen bij Antilliaanse jongeren resteren onverklaarde verschillen.

Wanneer we doelbereik definiëren als het afnemen van de verschillen in onderwijsprestaties tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten, kunnen we constateren dat de groepen naar elkaar toe bewegen. Hoewel er nog steeds belangrijke verschillen zijn tussen autochtone en niet-westerse groepen, is dit een positieve ontwikkeling. Daarmee lijkt tevens de conclusie gerechtvaardigd dat het Nederlandse onderwijs ook ten aanzien van de groep niet-westerse migranten steeds betere prestaties oplevert.

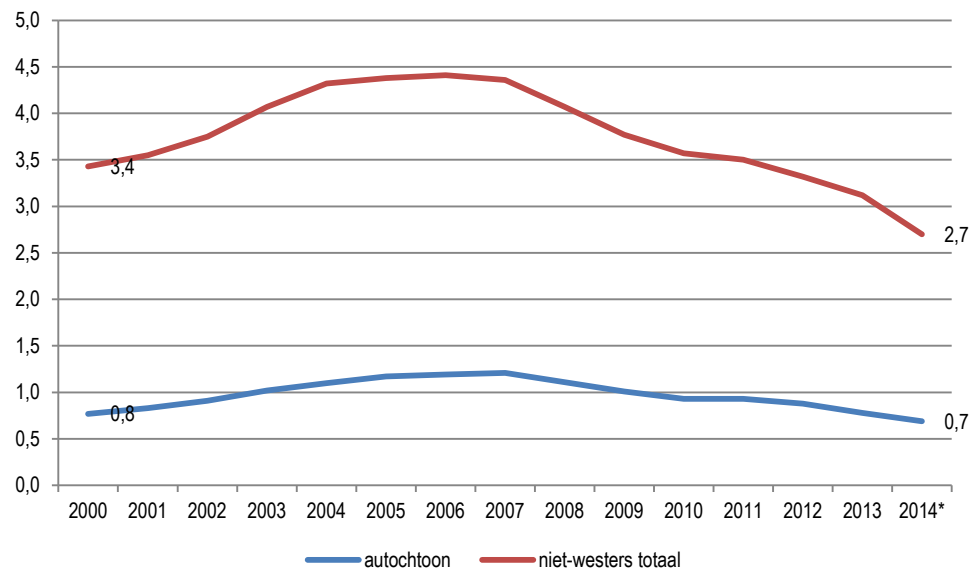
3.4 Criminaliteit

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen op het domein criminaliteit aan de hand van gegevens over het aandeel geregistreerde verdachten omdat dit als prestatie-indicator is opgenomen in de begrotingen. Het aandeel geregistreerde verdachten zegt uiteraard nog niets over het aandeel veroordelingen.

Algemene trend

In 2014 is 2,7 procent van de niet-westerse migranten verdacht van een misdrijf (zie figuur 3.22). Voor autochtone Nederlandse bedroeg dit percentage 0,7 procent; een verschil van twee procentpunten. Het verschil tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten is sinds 2007 afgenomen. In 2007 bedroeg het verschil nog 2,6 procentpunten.

Figuur 3.22 Verdachten van twaalf jaar en ouder, autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten, 2000-2014* (in procenten)



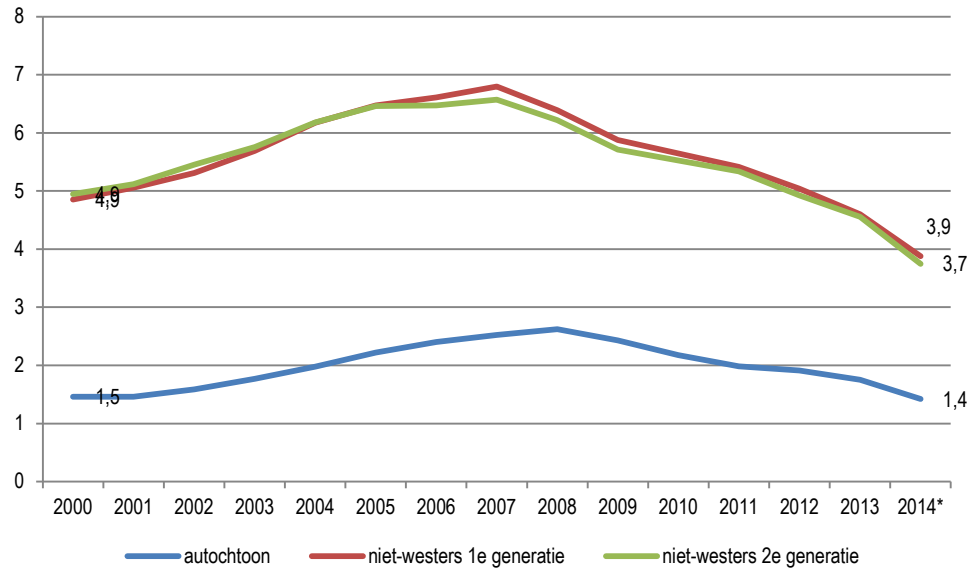
Bron: SCP (2016).

* De cijfers uit 2014 betreffen voorlopige cijfers; deze geven over het algemeen een lichte onderschatting van het definitieve aantal verdachten. Het voorlopige aantal verdachten in het meeste recente jaar was in eerdere jaren enkele procenten lager dan het definitieve aantal (REF).

Trend naar generatie

De ontwikkeling van de verdachtencijfers van de eerste en tweede generatie niet-westerse migranten is grotendeels hetzelfde geweest in de periode 2000-2014 (zie figuur 3.23). Het verschil in verdachtenpercentages tussen de eerste en tweede generatie in de leeftijd van 12 tot 24 jaar is voor alle jaren gering.

Figuur 3.23 Verdachten van 12-24 jaar, eerste en tweede generatie niet-westers migranten en autochtone Nederlanders, 2000-2014^a (in procenten)



Bron: SCP (2016).

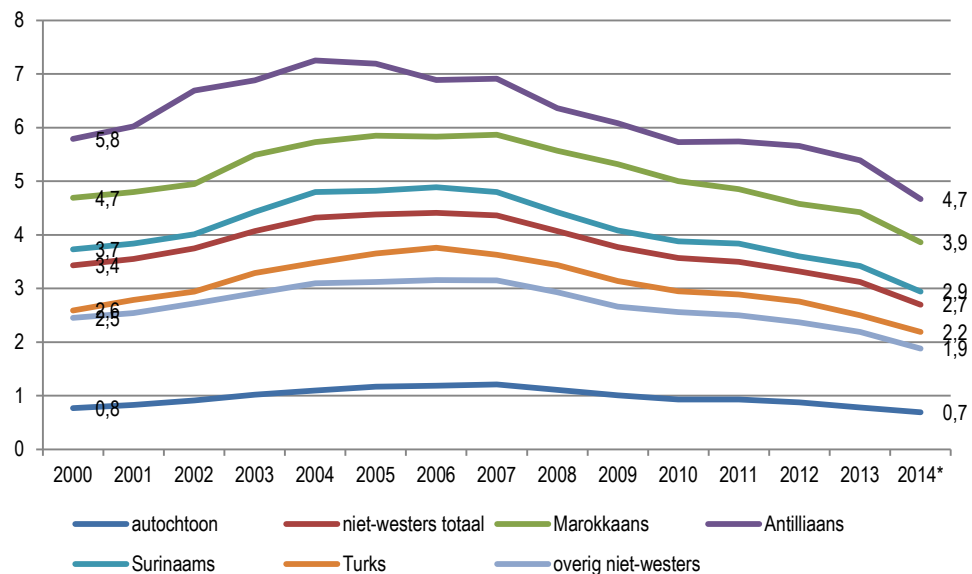
a. De cijfers uit 2014 betreffen voorlopige cijfers; deze geven over het algemeen een lichte onderschatting van het definitieve aantal verdachten. Het voorlopige aantal verdachten in het meeste recente jaar was in eerdere jaren enkele procenten lager dan het definitieve aantal (REF).

Trend naar herkomstgroepering

Hoewel de rangorde van diverse migrantengroepen over de jaren heen stabiel is gebleven, zijn er aanzienlijke verschillen tussen herkomstgroepen in verdachtenpercentages (zie figuur 3.24). De Antilliaanse en Marokkaanse Nederlanders zijn voor alle afzonderlijke jaren het vaakst verdacht van een misdrijf, de groep overig niet-westers en Turkse Nederlanders het minst vaak.

De verschillen in verdachtenpercentages tussen autochtone Nederlanders en de totale groep van niet-westerse migrantengroepen onderling zijn tussen 2000 en 2014 kleiner geworden.

Figuur 3.24 Verdachten van 12 jaar en ouder, naar etnische herkomst, 2000-2014* (in procenten)



Bron: SCP (2016).

* De cijfers uit 2014 betreffen voorlopige cijfers; deze geven over het algemeen een lichte onderschatting van het definitieve aantal verdachten. Het voorlopige aantal verdachten in het meeste recente jaar was in eerdere jaren enkele procenten lager dan het definitieve aantal (REF)

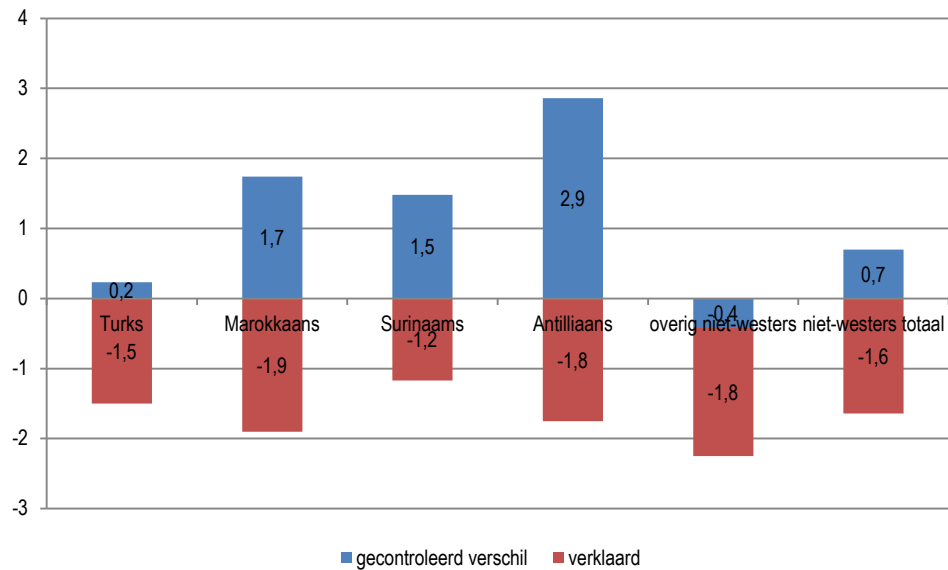
3.4.1 Evenredigheid

Het doel van het integratiebeleid is het bevorderen van evenredige participatie, dat wil zeggen dat niet-westerse migranten eenzelfde positie innemen als vergelijkbare categorieën autochtone Nederlanders. Het SCP heeft met behulp van decompositie-methoden een analyse gemaakt van de mate van evenredigheid ten aanzien van verdachtenpercentages. In deze analyses wordt rekening gehouden met de volgende kenmerken: leeftijd, sekse, sociale categorie (werk – type uitkering – schoolgaand), opleiding, huishoudinkomen, stedelijkheid van de woonomgeving, woonachtig in G4, het hebben van een partner en het hebben van (thuiswonende) kinderen. De belangrijkste bevindingen van de analyses presenteren we hieronder.

Verdachtencijfers

Er is geen evenredigheid in de mate waarin de totale groep van niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders verdacht zijn van een misdrijf. In 2013 blijft 0,7 procent van het verschil in het verdachtenpercentage over wanneer rekening wordt gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken. De mate van evenredigheid verschilt per migrantengroep. Bij Turkse Nederlanders en bij de groep overig niet-westers is het verschil met de autochtone Nederlanders het geringst. Bij de Antilliaanse Nederlanders is de evenredigheid het verste weg.

Figuur 3.25 Verschil in verdachten, naar etnische herkomst, gecontroleerd verschil en verklaard deel, 2013 (in procentpunten)



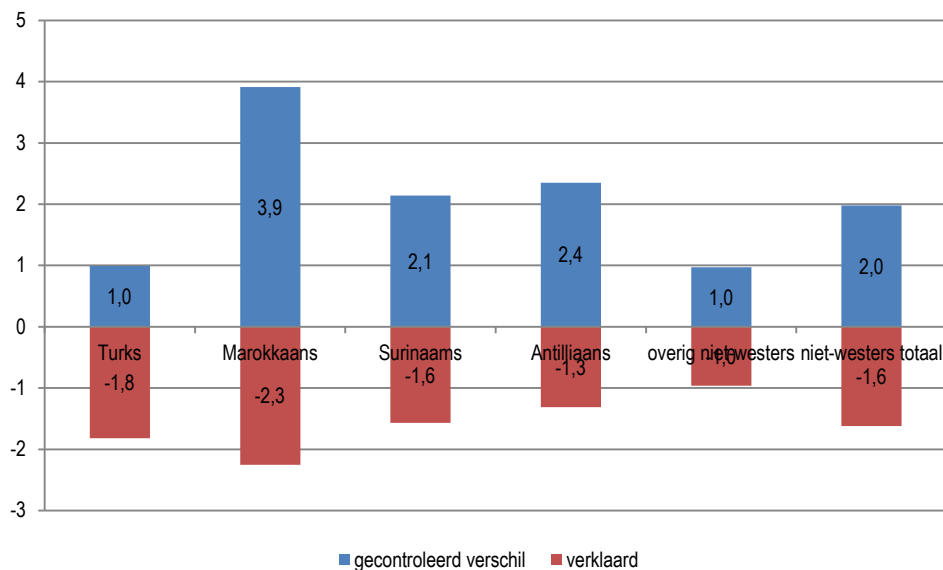
Bron: SCP (2016).

Leeswijzer: Het feitelijke verschil in verdachtenpercentage is opgesplitst in een verklaard (rood) en een onverklaard (blauw) deel. Wanneer het blauwe staafje boven de x-as uitkomt, betekent dit dat ook na het controleren voor verschillen in achtergrondkenmerken het verdachtenpercentage van een groep hoger is dan bij de autochtone Nederlanders. De lengte van het staafje verwijst naar de omvang van het gecontroleerde verschil. Hoe langer het blauwe staafje, des te minder is er sprake van evenredigheid.

Bij de tweede generatie is minder evenredigheid in verdachtenpercentages dan bij de eerste generatie. Het gecontroleerde verschil is bij de tweede generatie drie keer zo groot als van de totale groep niet-westerse migranten.

Dat de tweede generatie verder af staat van evenredigheid geldt voor alle afzonderlijke migrantengroepen, uitgezonderd de Antilliaanse Nederlanders. Bij hen is het gecontroleerde verschil bij de tweede generatie juist kleiner. Bij de tweede generatie Marokkaanse Nederlanders is de evenredigheid het verste weg.

Figuur 3.26 Verschil in verdachten, tweede generatie, naar etnische herkomst , gecontroleerd verschil en verklaard deel, 2013 (in procentpunten)

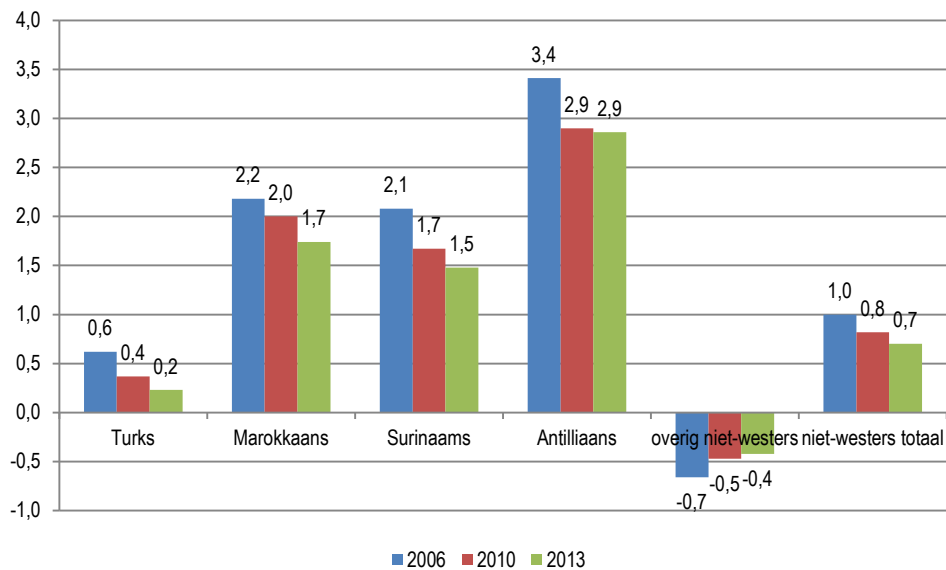


Bron: SCP (2016)

Leeswijzer: Het feitelijke verschil in verdachtenpercentage is opgesplitst in een verklaard (rood) en een onverklaard (blauw) deel. Wanneer het blauwe staafje boven de x-as uitkomt betekent dit dat ook na het controleren voor verschillen in achtergrondkenmerken het verdachtenpercentage van een groep hoger is dan bij de autochtone Nederlanders. De lengte van het staafje verwijst naar de omvang van het gecontroleerde verschil. Hoe langer het blauwe staafje, des te minder is er sprake van evenredigheid.

Het SCP (2016) heeft tevens een analyse gemaakt van de ontwikkelingen in evenredigheid tussen 2006 en 2013. Hiermee kan een beeld verkregen worden in hoeverre evenredigheid op het gebied van verdachtenpercentage in de loop van de tijd dichterbij komt. Figuur 3.27 laat zien dat de evenredigheid is toegenomen. Het gecontroleerde verschil in het verdachtenpercentage is zowel tussen 2006 en 2010, als tussen 2010 en 2013 kleiner geworden. Bij de vier grootste migrantengroepen is de afname in het gecontroleerde verschil ongeveer even groot geweest.

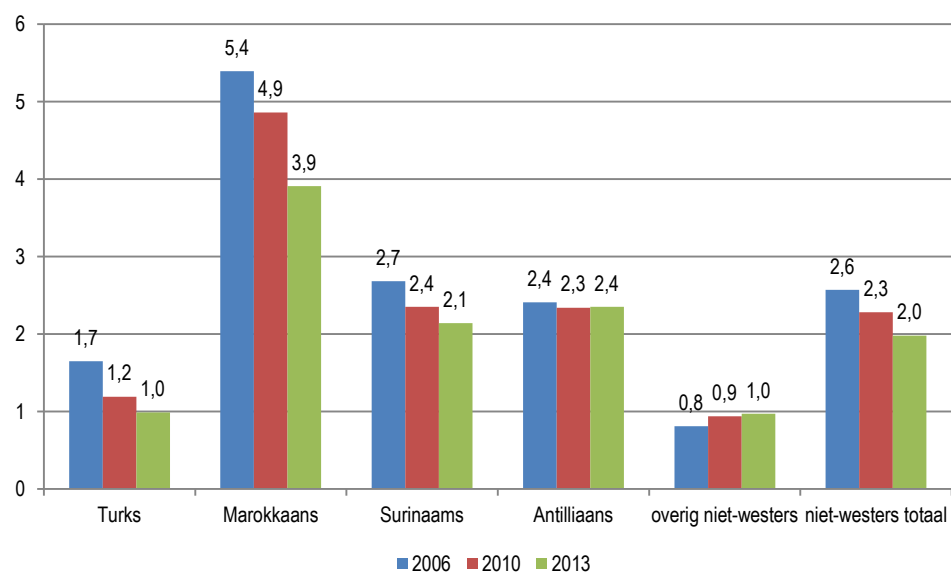
Figuur 3.27 Gecontroleerd verschil in verdachtencijfers, 2006-2010-2013 (in procenten)



Bron: SCP (2016)

Ook bij de tweede generatie is een ontwikkeling zichtbaar naar meer evenredigheid. Het beeld is echter niet bij alle herkomstgroepen hetzelfde. Bij de Turkse, Marokkaanse en Surinaamse tweede generatie is het gecontroleerde verschil in de periode 2006-2013 afgenomen, maar bij de Antilliaanse Nederlanders en de groep van overig niet-westerse migranten is dit ongeveer gelijk gebleven.

Figuur 3.28 Gecontroleerd verschil in verdachtencijfers, tweede generatie, naar herkomst, 2006-2010-2013 (in procenten)



Bron: SCP (2016)

3.4.2 Verklaringen

Niet-westerse migranten zijn vaker verdacht van een misdrijf dan autochtone Nederlanders, omdat algemeen geldende risicofactoren voor crimineel gedrag bij hen sterker aanwezig zijn. Met name de sociale categorie waartoe iemand behoort, het inkomen en de leeftijd zijn belangrijk voor het verklaren van etnische verschillen in criminaliteit. Niet-westerse migranten hebben bijvoorbeeld vaker een bijstandsuitkering en demografisch gezien speelt met name de gemiddeld lagere leeftijd van migranten een belangrijke rol bij de verschillen in criminaliteit. Uit de evenredigheidsanalyse blijkt echter dat niet het totale verschil kan worden toegeschreven aan de bestudeerde achtergrondkenmerken.

De evenredigheid is bij de tweede generatie beduidend minder dichtbij dan bij de totale groep. Het SCP (2016) merkt op dat een versterkte mate van culturele dissonantie hiervoor een verklaring kan bieden. De tweede generatie moet manoeuvreren tussen twee verschillende culturen; die van de herkomstgroep en die van de ontvangende samenleving. Dit kan, met name bij jongeren, leiden tot conflicten en problematisch gedrag.

Daarnaast is evenredigheid het verste weg bij de tweede generatie Marokkaanse Nederlanders. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze groep in sterke mate is gemarginaliseerd (SCP, 2016). De beeldvorming over hun herkomst en religie wordt als uiterst negatief ervaren. Een relatief groot deel voelt zich uitgesloten en ervaart discriminatie. Deze factoren kunnen mogelijk van invloed zijn op het vertonen van crimineel gedrag.

3.4.3 Bevindingen criminaliteit

De oververtegenwoordiging van niet-westerse migranten in de geregistreerde verdachtencijfers is groot. Zij zijn ongeveer vier keer zo vaak als autochtone Nederlanders verdacht van een misdrijf. Overigens gaat het hier niet om daadwerkelijke veroordelingen. In de toelichting bij de begroting van beleidsartikel 13 wordt de afname van de oververtegenwoordiging van niet-westerse migranten in de verdachtenstatistieken als een belangrijke prestatie-indicator beschouwd.

Het verschil tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten is sinds 2007 afgenomen. Wel bestaan er tussen herkomstgroepen aanzienlijke verschillen. De Antilliaanse en Marokkaanse Nederlanders zijn in de jaren 2000-2014 het vaakst verdacht van een misdrijf. De groepen overig niet-westerse migranten en Turkse Nederlanders komen relatief het minst vaak voor in de verdachtenstatistieken.

Er is geen evenredigheid in de mate waarin niet-westerse migranten en autochtone Nederlanders verdacht zijn van een misdrijf. Daarbij zijn de verschillen tussen de tweede generatie niet-westerse migranten en een

vergelijkbare groep autochtone Nederlanders nog het grootst. Dit gaat in tegen het (klassieke) idee dat met het opeenvolgen van de generaties migranten en autochtonen (op alle maatschappelijke terreinen) meer op elkaar gaan lijken. Op het gebied van criminaliteit – gemeten aan de hand van verdachtenstatistieken – vindt juist het tegenovergestelde plaats. Een mogelijke verklaring die in dit verband wordt gegeven, heeft betrekking op de versterkte mate van culturele dissonantie die de tweede generatie niet-westerse migranten ervaart. Daarnaast is de interactie met de ontvangende samenleving mogelijk van invloed op de verdachtenstatistiek (bijvoorbeeld als gevolg van etnisch profileren door de politie).

De evenredigheid is voor de totale groep niet-westerse migranten in de loop van de tijd (tussen 2006-2013) wel toegenomen. Dit geldt ook voor de tweede generatie. Dit betekent dat de invloed van etnisch-specifieke kenmerken op verdachtencijfers nog steeds bestaat, maar dat deze invloed in de loop van de tijd kleiner lijkt te worden. Wanneer we het doelbereik dus definiëren als het afnemen van de verschillen tussen autochtone Nederlanders en niet-westerse migranten, dan kunnen we ten aanzien van verdachtenpercentages concluderen dat dit doel dichterbij lijkt te komen. De verschillen ontwikkelen zich namelijk in een positieve richting.

3.5 Maatschappelijke samenhang

Het onderwerp maatschappelijke samenhang laat zich niet aan de hand van één dimensie vatten. Het heeft onder andere betrekking op de wijze waarop verschillende groepen in de samenleving zich tot elkaar verhouden en de mate waarin migranten zich identificeren met Nederland. Hieronder brengen we de ontwikkelingen in kaart met betrekking tot wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen. Daarnaast wordt ingegaan op de sociaal-culturele integratie van migranten in Nederland (aan de hand van groepsidentificatie, mate van interetnisch contact en waardenoriëntaties). Onderzoek naar de sociaal-culturele integratie van migrantengroepen is overigens niet onomstreden omdat het uit lijkt te gaan van een eendimensionale opvatting van integratie, dat wil zeggen dat er maar één manier is om te integreren; alleen wanneer migranten veel omgaan met autochtone Nederlanders, zich volledig identificeren met Nederland en moderne waarden aanhangen is er sprake van integratie. Anders dan bij bijvoorbeeld arbeid of onderwijs is er echter geen vaststaand einddoel dat aangeeft wanneer iemand in sociaal-cultureel opzicht geïntegreerd is. In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkelingen op de drie dimensies (groepsidentificatie, interetnisch contact en waardenoriëntaties) zonder daar een normatief oordeel over te vellen.

3.5.1 Groepsidentificatie

Personen van Turkse en Marokkaanse afkomst voelen zich (heel) erg sterk Turks of Marokkaans (circa 80 procent voor beide groepen). Tegelijkertijd voelt

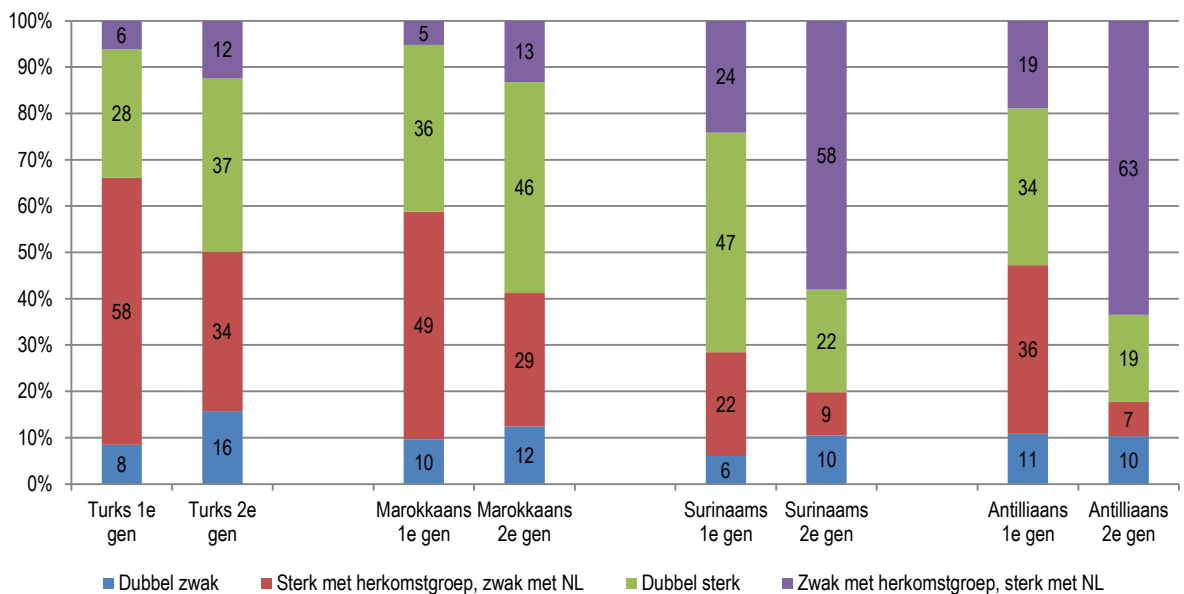
bijna de helft van de Marokkaanse groep zich ook heel sterk Nederlands. Voor de Turkse groep is dit voor twee op de vijf personen het geval. Het zich sterk Marokkaans of Turks voelen, sluit het zich ook Nederlander voelen dus niet uit. Van de personen van Marokkaanse afkomst voelt vijftien procent zich (helemaal) geen Nederlander, bij de Turkse groep ligt dit aandeel hoger (27 procent). Voor de personen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst geldt dat zij zich minder vaak heel sterk verbonden voelen met de herkomstgroep en zich vaker heel sterk Nederlands voelen.

Voor alle vier grote migrantengroepen geldt dat de eerste generatie zich sterker verbonden voelt met de eigen herkomstgroep dan de tweede generatie. Toch zien we dat ook bij de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders de verbondenheid met de eigen herkomstgroep groot is. Deze dubbele identificatie werd al eerder geconstateerd in de studie *Werelden van verschil* van het SCP (Huijink, et al, 2015).

Bij personen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst zijn de verschillen tussen de eerste en tweede generatie het meest markant; de tweede generatie voelt zich heel sterk Nederlands.

Figuur 3.29 geeft de vormen van identificatie naar herkomstgroep en identificatie weer.

Figuur 3.29 Vormen van identificatie naar herkomstgroep en generatie 2015 (in procenten)



Bron: SCP (2016)

Toelichting: dubbel zwak betekent zwakke identificatie met zowel herkomstgroep als Nederlanders. Dubbel sterk betekent een sterke identificatie met beide groepen.

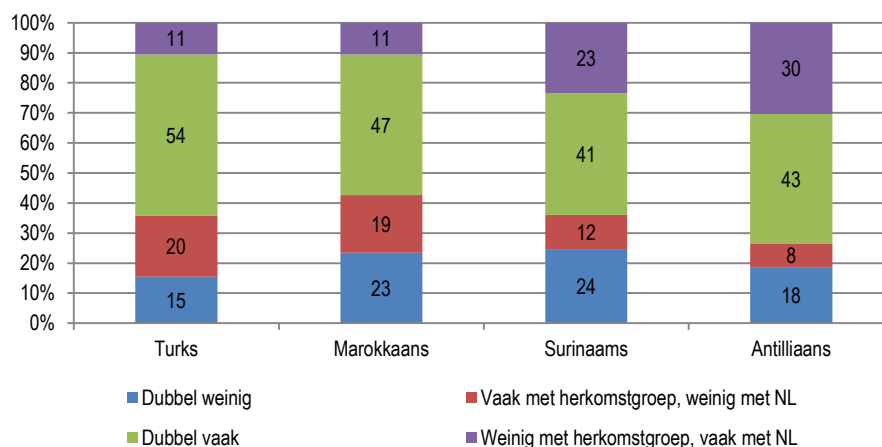
Ontwikkelingen in de tijd ten aanzien van de mate van identificatie met verschillende groepen zijn moeilijk vast te stellen als gevolg van ver-

anderingen in het surveydesign in de afgelopen jaren. Op basis van beschikbare data concludeert het SCP (2016) dan ook met de nodige voorzichtigheid dat sprake lijkt te zijn van een afnemende identificatie met de eigen herkomstgroep voor alle vier grote migrantengroepen tussen 2002 en 2015.

3.5.2 Interetnisch contact

Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders hebben veel vaker frequent contact met autochtone Nederlanders dan Turkse en Marokkaanse Nederlanders. Slechts een klein deel van alle herkomstgroepen heeft bijna nooit contact met autochtone Nederlanders. Ook hier zien we dat het grootste deel van de migranten een gemengde vrienden- en kennissenkring heeft (variërend tussen de 41 en 54 procent). Daarnaast is er een aanzienlijke groep Antilliaanse en Surinaamse Nederlanders die een overwegend autochtone vriendenkring hebben. Figuur 3.30 geeft inzicht in de interetnische contacten naar herkomst.

Figuur 3.30 Categorieën contacten naar etnische herkomst



Bron: SCP (2016)

Toelichting: dubbel weinig betekent weinig contacten met zowel herkomstgroep als autochtone Nederlanders. Dubbel vaak betekent veel contacten met zowel herkomstgroep als autochtone Nederlanders.

Het aandeel personen van migrantenorigine dat in de vrije tijd nooit omgaat met autochtone Nederlanders lijkt in de loop der jaren te zijn afgenomen. Deze ontwikkeling is het sterkst waar te nemen bij de Marokkaanse Nederlanders; in 1994 had bijna vier op de tien Marokkaanse Nederlanders geen contact met autochtone Nederlanders in de vrije tijd, in 2015 was dit aandeel gehalveerd naar twee op de tien. Bij de Turkse groep is deze daling eveneens aanwezig maar minder sterk (een daling van 27 procent naar 21 procent). Met name bij de eerste generatie Marokkaanse en Turkse Nederlanders lijkt sprake te zijn geweest van een inhaalslag.

Voor de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders is het patroon redelijk stabiel; het aandeel dat in de vrije tijd nooit contact heeft met autochtone Nederlanders ligt steeds zo rond de vijftien procent.

En hoe zit het eigenlijk met de mate waarin autochtone Nederlanders contacten onderhouden met personen uit migrantengroepen? Het blijkt dat veertig procent van de autochtone Nederlanders nooit contact heeft met personen uit migrantengroepen; de helft heeft soms contact en slechts acht procent heeft vaak contact. Wel neemt het aantal autochtone Nederlanders dat nooit contact heeft met personen van migrantenorigine af (in 2006 was dit nog ruim de helft).

3.5.3 Waardenoriëntaties

Opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen

In de periode 1998-2015 zijn opvattingen over de rolverdeling tussen mannen en vrouwen bij alle migrantengroepen moderner geworden. Het gaat dan om zaken als de verantwoordelijkheid voor geld binnen het huishouden, beslissingen rondom aankopen, economische zelfstandigheid en het combineren van werk en opvoeding. De grootste veranderingen zijn waar te nemen bij de Turkse en Marokkaanse migrantengroepen, maar zij hebben van alle groepen nog wel steeds de minst moderne opvattingen ten aanzien van de rolverdeling tussen mannen en vrouwen (SCP, 2016).

Homoacceptatie

Aan de hand van verschillende stellingen is onderzocht wat de mate van homoacceptatie is bij verschillende groepen. Daarbij is gevraagd in hoeverre men het goed vindt dat homo's en lesbiennes hun leven kunnen leiden zoals zij dat willen, in hoeverre men het goed vindt dat homo's en lesbiennes kunnen trouwen, in hoeverre men homoseksualiteit van de kinderen als een probleem ervaart en in hoeverre men uitingen van homoseksualiteit in het openbaar als aanstootgevend ervaart. Voor elk van deze onderwerpen geldt dat Turkse en Marokkaanse Nederlanders meer afwijzend staan tegenover homoseksualiteit dan andere groepen. Met name de homoseksualiteit van de eigen kinderen wordt door de overgrote meerderheid (ruim driekwart) van de Turkse en Marokkaanse Nederlanders als (zeer) problematisch ervaren. Autochtonen staan het meest positief tegenover homoseksualiteit. Tussen 2010/2011 en 2015 lijkt de homoacceptatie bij alle groepen enigszins te zijn toegenomen, maar van een positieve houding bij alle groepen is geenszins sprake. Bij Turkse en Marokkaanse Nederlanders is sprake van een gemiddeld neutrale houding, maar is tevens geen sprake van een sterke afwijzing (SCP, 2016).

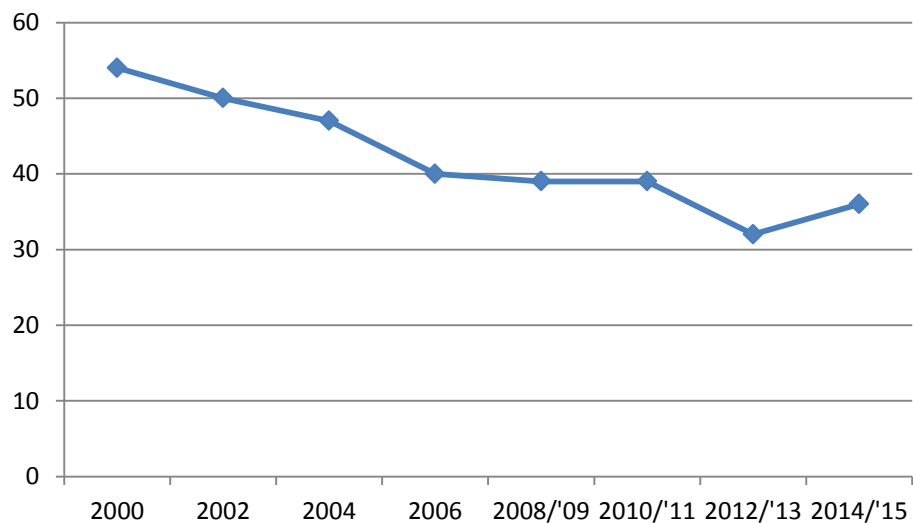
3.5.4 Wederzijdse beeldvorming

Hieronder wordt ingegaan op hoe autochtone Nederlanders denken over migranten en hoe migranten aankijken tegen autochtone Nederlanders en andere etnische groepen.

Opvattingen van autochtone Nederlanders over migranten

Tussen 2000 en 2012 is het percentage Nederlanders dat vindt dat er teveel buitenlandse mensen in Nederland wonen gedaald (figuur 3.31). De weerstand tegen de aanwezigheid van migranten neemt dus over de tijd af. Dit kan mogelijk worden verklaard vanuit een gewenningsproces; een hoger aantal migranten verhoogt namelijk de kansen op interetnisch contact. Een andere verklaring is volgens het SCP (2016) dat het aandeel hoger opgeleiden in de populatie toeneemt. Hoger opgeleiden vrezen minder de competitie om banen met migranten en gedijen daarnaast beter in een diverse en veranderende cultuur dan lager opgeleiden. Tussen 2012/13 en 2014/15 neemt het aandeel Nederlanders dat vindt dat er teveel buitenlanders in Nederland wonen juist weer iets toe. De snelle toename van het aantal asielmigrant is hier mogelijk mede debet aan.

Figuur 3.31 Percentage dat vindt dat er teveel mensen van een andere nationaliteit in Nederland wonen, 2000-2014/'15



Bron: SCP (2016)

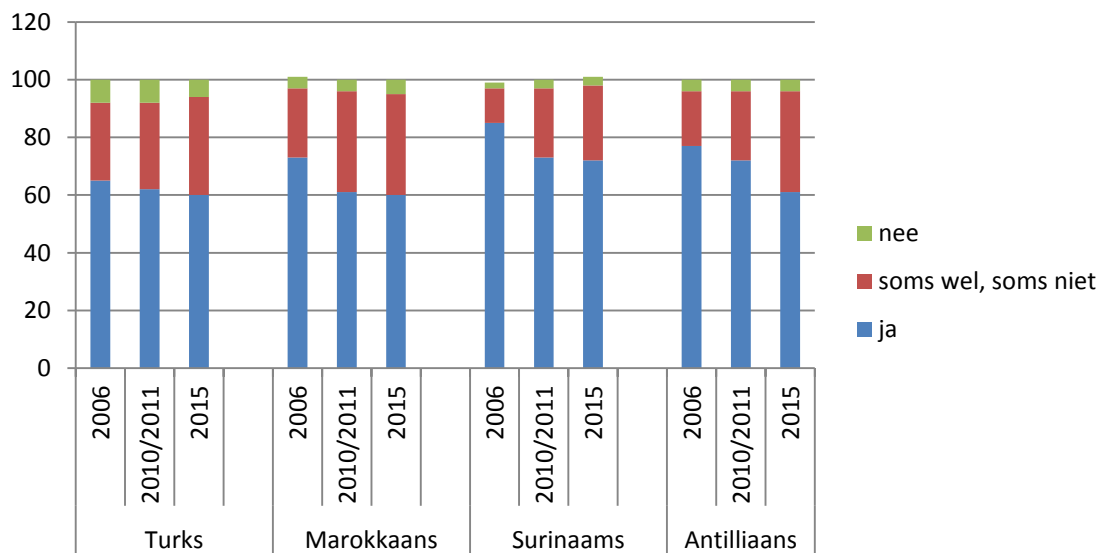
Tegelijkertijd neemt het aandeel autochtone Nederlanders dat het er (helemaal) mee eens is dat het goed is als een samenleving bestaat uit mensen van verschillende culturen iets af. In 2006 was bijna vier op de vijf autochtone Nederlanders het hier mee eens, in 2015 was dit afgenomen tot zeven op de tien.

De attitude van autochtone Nederlanders over migranten verschilt naar etnische groep. Het meest positief zijn autochtone Nederlanders over Surinaamse en Turkse Nederlanders en het minst positief zijn ze over Marokkaanse Nederlanders. Met uitzondering voor de Marokkaanse groep is de attitude voor de overige groepen positiever geworden. De afstand van Marokkaanse Nederlanders in de beeldvorming van autochtone Nederlanders ten opzichte van andere groepen is daarmee vergroot (zie bijlage 7, tabel B7.8).

Opvattingen van migranten over Nederland en over autochtone Nederlanders en andere groepen

Gemiddeld beoordelen migranten de tevredenheid met de Nederlandse samenleving met een dikke zes. Dit cijfer is in de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Wel zijn de meeste migrantengroepen zich tussen 2006 en 2015 gemiddeld minder thuis gaan voelen: het percentage niet-westerse migranten dat zegt zich thuis te voelen daalt en anderen worden wat vertwijfeler. Onder Turkse Nederlanders ligt het percentage dat zich helemaal niet thuis voelt het hoogst (6%). Van de hoger opgeleiden voelt een groter deel zich thuis vergeleken bij lager opgeleiden. Alleen bij Marokkaanse Nederlanders is dit patroon omgekeerd. Voor alle groepen geldt consequent dat ouderen zich vaker thuis voelen dan jongeren. Voor wat betreft geslacht is er geen systematisch verschil.

Figuur 3.32 Mate waarin men zich thuis voelt in Nederland, naar etnische groep en jaren, in percentages (2006-2015)



Bron: SCP (2016)

Opvallend is dat de tweede generatie zich, ondanks dat zij in Nederland geboren zijn, niet zonder meer vaker thuis voelt in Nederland dan de eerste generatie. Voor Antilliaanse Nederlanders is dit in 2015 wel zo, maar voor de

Marokkaanse en Surinaamse tweede generatie niet. Zij voelen zich zelfs minder thuis dan de eerste generatie. Voor Turkse Nederlanders is er geen verschil in generaties. Ten opzichte van 2006 is de mate waarin de tweede generatie zich thuis voelt in Nederland harder gedaald dan bij de eerste generatie.

Ook aan migrantengroepen is door het SCP gevraagd of zij in een score van 0 tot 100 kunnen uitdrukken hoe positief of negatief zij ten opzichte van verschillende andere groepen staan. In tabel 3.34 wordt dit weergegeven. Alle groepen zijn het meest positief ten aanzien van hun eigen groep. Ook over autochtone Nederlanders zijn de meningen positief.

Tabel 3.33 Etnische hiërarchie van verschillende groepen: hoe er door verschillende etnische groepen gedacht wordt (rij) over andere groepen (kolom), 2015

| | Autochtoon | Surinaams | Turks | Antilliaans | Marokkaans |
|-------------|------------|-----------|-------|-------------|------------|
| Autochtoon | 72 | 63 | 57 | 53 | 45 |
| Surinaams | 68 | 70 | 59 | 55 | 50 |
| Turks | 65 | 51 | 70 | 43 | 49 |
| Antilliaans | 68 | 66 | 56 | 68 | 49 |
| Marokkaans | 68 | 62 | 69 | 56 | 71 |

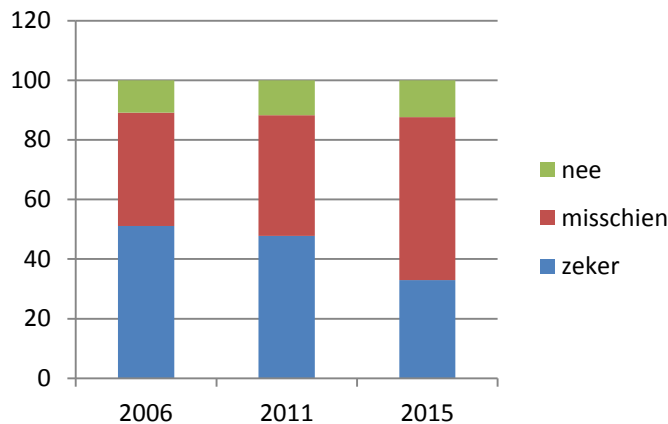
Bron: SCP (2016)

Over de afgelopen tien jaar zijn de gevoelens over groepen over het algemeen (iets) positiever geworden, met uitzondering van de meningen over autochtone Nederlanders. Deze namen tussen 2006 en 2010/2011 af, om in 2015 weer terug te komen op het oude niveau.

3.5.5 Interetnische spanningen

In het onderzoek van het SCP is ook gekeken naar hoeveel spanningen er in Nederland zijn tussen autochtone Nederlanders en migranten. Respondenten konden op een schaal van 1 (helemaal geen spanning) tot 10 (zeer veel spanning) aangeven hoeveel spanning er in Nederland is. In 2015 gaven Nederlanders dit gemiddeld een score van 6; wat betekent dat zij vinden dat er toch wel sprake is van interetnische spanningen. Veel Nederlanders denken dat deze spanningen (misschien) gaan toenemen. Wel is het aandeel personen dat denkt dat interetnische spanningen zeker zullen toenemen tussen 2006 en 2015 iets afgenomen.

Figuur 3.34 Mening van autochtone Nederlanders over toename van inter-etnische spanningen

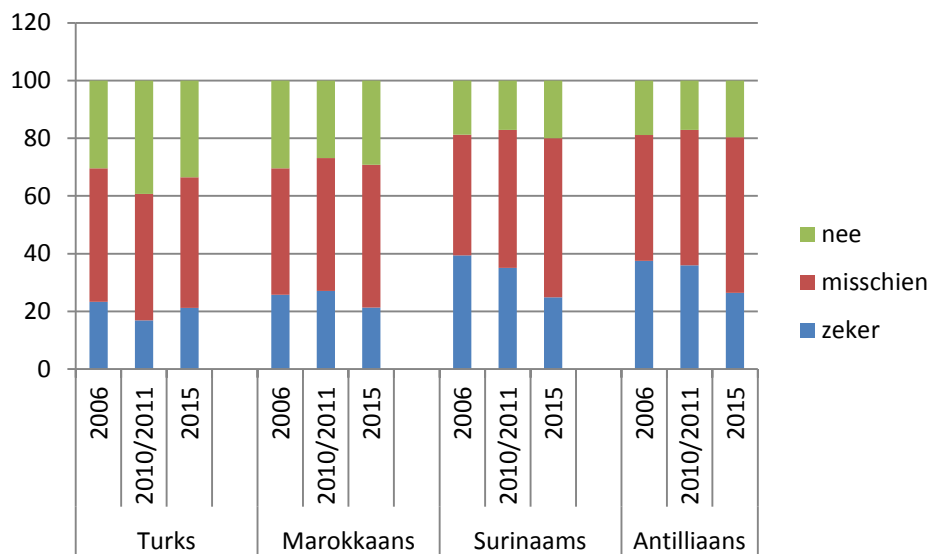


Bron: SCP (2016)

Niet-westerse migranten ervaren wat minder interetnische spanningen dan autochtone Nederlanders; bij Turken is dit een 5; bij Marokkanen een 5,3; bij Surinamers een 5,8; en bij Antillianen een 5,9. De tweede generatie ervaart wel meer spanningen dan de eerste generatie.

Ook het aandeel personen dat verwacht dat spanningen nog verder zullen gaan toenemen, is lager onder migrantengroepen ten opzichte van de autochtone bevolking. Turkse en Marokkaanse Nederlanders zijn het meest positief (zie figuur 3.35).

Figuur 3.35 Mening over toename van interetnische spanningen, naar etnische groep in procenten



Bron: SCP (2016)

3.5.6 Bevindingen sociaal-culturele integratie en maatschappelijke samenhang

Wat betreft de verschillende aspecten van sociaal-culturele integratie laten alle drie dimensies (identificatie, interetnisch contact en waardenoriëntatie) een voorzichtig positieve ontwikkelingen zien. Ten aanzien van wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen is het beeld echter minder eenduidig.

Op basis van beschikbare data past de conclusie dat er sprake lijkt te zijn van een voorzichtig afnemende identificatie met de eigen herkomstgroep voor alle vier grote migrantengroepen. Deze trend is waarneembaar voor de afgelopen tien á vijftien jaar. Bovendien geldt voor de vier grote migrantengroepen in Nederland dat de eerste generatie zich sterker verbonden voelt met de eigen herkomstgroep dan de tweede generatie. Dit geldt in het bijzonder voor de groepen afkomstig uit Turkije en Marokko. Ruim de helft van deze migranten voelt zich overwegend verbonden met de eigen herkomstgroep. Onder de tweede generatie is dit nog maar een derde. Ten aanzien van de migranten uit Suriname en de Antillen blijkt een veel grotere verbondenheid met de Nederlandse samenleving. Dit geldt zeker voor de tweede generatie, waarvan slechts een klein percentage – minder dan tien procent – zich overwegend verbonden voelt met de eigen herkomstgroep. Overigens geldt voor alle groepen dat een aanzienlijk aandeel – tussen de twintig en vijftig procent – zich zowel verbonden voelt met de eigen groep als met de Nederlandse samenleving. We kunnen in dit verband spreken van een dubbele identificatie.

Ook de contacten die migranten en hun nakomelingen in hun vrije tijd hebben met autochtone Nederlanders (en vice versa) zijn in de afgelopen jaren iets toegenomen. Anno 2015 hebben veel migranten een gemengde vriendenkring. Dit geldt nog het meest voor de Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Voor de Turkse en Marokkaanse Nederlanders is dit in iets mindere mate het geval.

Ten aanzien van de waardenoriëntaties kan eveneens worden aangegeven dat deze onder migranten en hun nakomelingen voorzichtig toegroeien naar de opvattingen van veel autochtone Nederlanders. Migrantengroepen hebben althans steeds moderne opvattingen over de rollen van mannen en vrouwen en ook de acceptatie van homoseksualiteit is gedurende de voorgaande jaren iets toegenomen. De grootste veranderingen zijn waar te nemen bij de Turkse en Marokkaanse migrantengroepen, zij het dat de opvattingen van deze groepen nog steeds het verst af staan van die van veel autochtone Nederlanders.

Voor wat betreft de wederzijdse beeldvorming en interetnische spanningen zien we echter geen eenduidig beeld. In algemene zin staan autochtone Nederlanders in 2015 minder negatief tegenover migranten dan in 2000. Ook zien we dat het beeld dat de autochtone bevolking heeft van verschillende etnische groepen, met uitzondering van de Marokkaanse Nederlanders, positiever is geworden. Ondanks deze positieve ontwikkelingen ervaren autochtone Nederlanders wel degelijk dat sprake is van enige etnische

spanningen. Dit aandeel is in de afgelopen jaren overigens niet toegenomen. Uit de trends onder de autochtone bevolking komt geen beeld naar voren van verhoudingen die steeds meer onder druk komen te staan (SCP, 2016).

Vanuit het perspectief van de migrantengroepen komt een wat zorgelijker beeld naar voren. Migranten zijn zich tussen 2006 en 2015 minder thuis gaan voelen in Nederland. Deze ontwikkeling doet zich het sterkst voor bij de tweede generatie, met name onder Marokkanen en Surinamers. Hoewel deze tweede generatie geboren en getogen is in Nederland, leidt dit er dus niet automatisch toe dat men zich thuis voelt in dit land. Veranderingen in het maatschappelijk klimaat en ervaren discriminatie (zie ook hoofdstuk 5) liggen hier mede aan ten grondslag. De tweede generatie ervaart ook meer inter-ethnische spanningen dan de eerste generatie. Tevens zien we dat de meningen over de autochtone bevolking in de afgelopen periode minder positief zijn geworden.

In hoeverre het gevoerde beleid ten aanzien van het bevorderen van maatschappelijke samenhang effectief is geweest, is niet vast te stellen. Ook hier geldt dat allerlei factoren, waaronder veranderingen in het maatschappelijk klimaat van invloed zijn op de maatschappelijke samenhang.

3.6 Samenvatting

Ten aanzien van het doelbereik van het integratiebeleid kunnen we samengevat de volgende conclusies trekken:

- De ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse migranten zijn niet positief. Niet-westerse migranten hebben een lagere participatiegraad en een hogere werkloosheid en de verschillen met de autochtone bevolking zijn de afgelopen jaren niet kleiner geworden. Met name de arbeidsmarktpositie van de tweede generatie is zorgelijk. Voor deze groep is geen positieve ontwikkeling in de richting van een evenredige positie waar te nemen.
- Ten aanzien van onderwijs zijn duidelijk positieve ontwikkelingen te signaleren. Niet-westerse migranten presteren in het onderwijs weliswaar nog niet hetzelfde als autochtone leerlingen, maar er is sprake van een snelle inhaalrace. Rekening houdend met verschillen in achtergrondkenmerken presteren niet-westerse migranten in het po en vo inmiddels even goed als autochtone leerlingen.
- De ontwikkelingen ten aanzien van de (over)vertegenwoordiging in verkiezingen laten eveneens positieve ontwikkelingen zien. Het verschil tussen niet-westerse migranten en de autochtone bevolking neemt sinds 2007 gestaag af. Er is weliswaar nog geen sprake van evenredigheid maar er is wel een positieve ontwikkeling richting evenredigheid te signaleren. Wel moet opgemerkt worden dat bij de tweede generatie minder sprake is van evenredigheid dan bij de eerste generatie.

- Ten aanzien van de maatschappelijke samenhang is het tot slot lastig om een eenduidige conclusie te trekken. De sociaal-culturele integratie lijkt weliswaar langzaam maar gestaag voort te schrijden; er is meer inter-ethnisch contact, de identificatie met alleen de eigen groep lijkt af te nemen en waarden-oriëntaties groeien meer naar elkaar toe. Ook positief is dat ondanks de vaak heftige publieke discussies in de laatste jaren over integratie van niet-westerse migranten, er bij de autochtone bevolking geen sprake lijkt te zijn van een verslechterde beeldvorming van migrantengroepen en toenemende weerstand ten aanzien van de aanwezigheid van migranten. Tegelijkertijd ervaren zowel autochtone Nederlanders als migrantengroepen wel enige mate van inter-ethnische spanningen, en leeft ook de verwachting dat deze mogelijk toe kunnen gaan nemen in de toekomst. Zorgelijk is bovendien de positie van de tweede generatie; ondanks dat zij in Nederland zijn geboren, zijn zij zich minder thuis gaan voelen in Nederland.

4 INBURGERING

Inburgering vormt een van de belangrijkste onderdelen van het Nederlandse integratiebeleid in de afgelopen twee decennia. Dit wordt gezien als een essentiële eerste stap in het integratieproces van nieuwkomers die zich vestigen in Nederland. Veruit de meeste middelen vanuit beleidsartikel 13 (en voorgangers) worden dan ook besteed aan inburgering. Sinds de invoering van verplichte inburgering voor nieuwkomers in 1998 heeft dit beleid verschillende ingrijpende stelselwijzigingen ondergaan. Paragraaf 4.1 geeft een schets van de belangrijkste beleidsontwikkelingen rondom inburgering. Vervolgens reconstrueren we de beleidstheorie van het inburgeringsbeleid (paragraaf 4.2). Daarna brengen we in kaart in hoeverre sprake is van doelbereik (paragraaf 4.3), doeltreffendheid (paragraaf 4.4) en doelmatigheid (paragraaf 4.5). We besluiten het hoofdstuk met een beknopte samenvatting en conclusie.

4.1 Beleidsontwikkelingen inburgering

4.1.1 Periode 1998-2006

Zoals in hoofdstuk 2 werd beschreven, waren zorgen om de aanhoudende achterblijvende sociaal-economische integratie van niet-westerse migranten aanleiding voor de invoering van verplichte inburgeringscursussen voor nieuwe migranten die zich wilden vestigen in Nederland.¹ Vanaf 1996 was reeds sprake van (verplichte) inburgering voor asielgerechtigde nieuwkomers met een bijstandsuitkering. In 1998 is de *Wet inburgering nieuwkomers (Win)* voor alle nieuwkomers in Nederland ingevoerd. De Win is tot eind 2006 van kracht geweest. Voor migranten die zich al voor 1998 hadden gevestigd in Nederland (de zogenaamde oudkomers), maar nog over onvoldoende taalvaardigheid beschikten, werd tegelijkertijd een regeling geïntroduceerd voor vrijwillige inburgering (*Oudkomersregelingen*).

Wet inburgering nieuwkomers

De doelgroep van de Win waren alle nieuwkomers van 16 jaar en ouder die zich vanaf 1998 vestigden in Nederland voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel.² Zij moesten verplicht deelnemen aan een inburgeringsprogramma dat door de gemeente van vestiging werd aangeboden.

¹ De fundamenten voor het inburgeringsbeleid zijn gelegd in een rapport van Van der Zwan en Entzinger (zie Zwan, A. van der & H.B. Entzinger (1994) *Beleidsopvolging minderheden-debat*. Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken).

² Meer specifiek betrof het vreemdelingen én Nederlanders die buiten Nederland waren geboren en die zich na september 1998 voor het eerst in Nederland hadden gevestigd.

Het doel van de Win was om alle nieuwkomers een bepaald niveau van zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving te laten bereiken. Er werden drie vormen van zelfredzaamheid onderscheiden, te weten sociale, educatieve en professionele zelfredzaamheid.³ Afhankelijk van de mogelijkheden en ambities van de nieuwkomer werden de inburgeringsprogramma's afgestemd op een van deze vormen van zelfredzaamheid. Het inburgeringsprogramma bestond uit een aantal onderdelen, te weten een educatief programma, trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding.⁴ Het inburgeringsprogramma werd afgesloten met een toets waarmee bepaald werd welk niveau de nieuwkomer bereikt had. Onder de Win gold een inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting.

Oudkomersregelingen

Aan migranten die zich reeds voor september 1998 in Nederland hadden gevestigd konden gemeenten op vrijwillige basis inburgeringscursussen aanbieden. Daarbij golden twee prioritaire doelgroepen: werkzoekenden en opvoeders. De inburgeringstrajecten voor deze groepen hadden veelal een duaal karakter waarbij taal werd gecombineerd met hulp bij het zoeken naar werk of opvoedingsondersteuning.⁵

4.1.2 Periode 2007-2012

Hoewel aanzienlijke aantallen oud- en nieuwkomers in de periode 1998-2006 hebben deelgenomen aan taaltrajecten, vielen de resultaten tegen. De evaluatie van de Win (Brink, e.a., 2002) liet onder andere zien dat het bereik onder nieuwkomers weliswaar goed was, maar dat het streefniveau van sociale of professionele zelfredzaamheid voor de meeste nieuwkomers niet binnen een traject van 600 uur gerealiseerd werd. Daarnaast was sprake van aanzienlijke uitval uit trajecten, zeker in de eerste jaren na de invoering van de Win.⁶ Ook voor de oudkomers vielen de resultaten tegen. Zo bleek dat de

³ Sociale zelfredzaamheid was het niveau dat iedere nieuwkomer moet bereiken om zelfstandig in de samenleving te kunnen functioneren. Educatieve zelfredzaamheid had betrekking op de mogelijkheid om na afronding van het inburgeringstraject een vervolgopleiding te kunnen volgen. Professionele zelfredzaamheid had betrekking op de mogelijkheid om de nieuwkomers na afronding van de inburgering toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

⁴ Het educatieve programma, dat werd verzorgd door de regionale opleidingscentra (roc's), omvatte een programma van gemiddeld 600 uur voor Nederlands als tweede taal (NT2), beroeporiëntatie (BO) en maatschappelijke oriëntatie (MO). Gedurende het programma werd de inburgeraar begeleid door een trajectbegeleider en kreeg daarnaast maatschappelijke begeleiding gericht op het wegwijzen in de Nederlandse samenleving.

⁵ De trajecten werden gerealiseerd op basis van verschillende ministeriële oudkomersregelingen, en voor de grote steden (G31) vanaf 1 januari 2005 op basis van het Besluit Brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid, en op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (Memorie van Toelichting Wi, TK2005-2006, 30308, nr. 3).

⁶ In 1999 beëindigde bijna twee vijfde van de deelnemers de taal- en oriëntatiecursus voortijdig (Piers Groep 2004). In de jaren daarna werd de voortijdige uitval aanzienlijk teruggebracht als gevolg van een betere gemeentelijke regie over het inburgeringsproces (Klaver en Odé 2007).

meetbare vooruitgang in spreek- en schrijfvaardigheid na afronding van de trajecten voor oudkomers in veel gevallen beperkt was (IBO, 2001⁷; Klaver & Odé, 2007).

De tegenvallende resultaten waren aanleiding voor een ingrijpende wijziging van het inburgeringsbeleid. Deze wijziging bestond uit de volgende wetten en regelingen:

- Ter vervanging van de Win werd de *Wet inburgering* (Wi) ingevoerd per 1 januari 2007. Met deze wet werd een algemene inburgeringsplicht ingevoerd voor alle vreemdelingen (nieuwkomers én oudkomers) tussen 16-65 jaar die duurzaam in Nederland (willen) verblijven.
- Voor migranten die niet onder de algemene inburgeringsplicht konden worden geschaard, maar waarbij een gebrekkige beheersing van het Nederlands wel een belemmering vormde voor integratie, werd met de *Regelingen vrijwillige inburgering* (Rvi) de mogelijkheid gecreëerd om taalcursussen aan te bieden aan niet-inburgeringsplichtige taalbehoeftigen.
- Met de invoering van de *Wet inburgering buitenland* (Wib) per maart 2006, voor niet-Westerse gezinsmigranten beoogde de overheid te bewerkstelligen dat alleen personen die zich hebben voorbereid op een verblijf in Nederland zich daadwerkelijk zullen vestigen. Voorbereiding op de komst naar Nederland zou bovendien de inburgering in Nederland bevorderen, zo was de gedachte.

Wet inburgering

De doelgroep van de Wi waren alle vreemdelingen in de leeftijd van 16-65 jaar van buiten de EU/EER die zich duurzaam in Nederland willen vestigen. Deze algemene inburgeringsplicht gold zowel voor alle vreemdelingen die zich vanaf 2007 vestigden (nieuwkomers) als voor vreemdelingen die daarvoor al woonachtig in Nederland waren (oudkomers), maar het Nederlands onvoldoende beheersten.

Behalve een uitbreiding van de groep van verplichte inburgeraars kenmerkte de Wi zich door de invoering van een resultaatverplichting. Inburgeringsplichtigen moesten binnen een vastgestelde termijn een bepaald minimaal eindniveau halen (A2⁸ van het Europese Raamwerk van moderne vreemde talen).⁹ Ook werd de mogelijkheid geïntroduceerd om inburgeraars die niet binnen de gestelde termijn voor het inburgeringsexamen slaagden een sanctie op te leggen. Deze sancties lagen zowel in de financiële als verblijfsrechtelijke

⁷ IBO (2001) Perspectief op integratie. IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid.

⁸ Vergelijkbaar met NT2 niveau 2 onder de WIN.

⁹ Aanvankelijk werd de termijn gesteld op drieënhalf jaar voor degenen die reeds een examen in het buitenland hadden afgelegd en vijf jaar voor de andere inburgeringsplichtigen. Per 19 december 2009 is een uniforme termijn van drieënhalf jaar voor alle inburgeringsplichtigen ingevoerd.

sfeer.¹⁰ Met uitzondering van een aantal specifieke groepen¹¹ werden inburgeraars zelf verantwoordelijk gemaakt voor het inkopen van een inburgeringscursus. Daarnaast werd met de invoering van Wi de verplichte winkelnering bij de roc's afgeschaft en konden ook andere taalaanbieders actief worden op de inburgeringsmarkt.

Al vrij snel na de invoering van de Wi bleek dat de uitvoering stagneerde (Klaver & Odé, 2009; Dagevos & Odé, 2010). Klassen bleven in veel gevallen leeg en gemeenten konden weinig doen, omdat inburgeraars in principe zelf verantwoordelijk waren geworden voor de inkoop van inburgeringstrajecten. Om de knelpunten in de uitvoering aan te pakken, werd in het najaar van 2007 het *Deltaplan Inburgering* gelanceerd. Extra middelen werden beschikbaar gesteld om de effectiviteit van inburgering te verhogen. Speerpunten van het Deltaplan betroffen het versterken van de uitvoering, het verbeteren van de kwaliteit en het vereenvoudigen van de regelgeving. Een heel belangrijke beleidswijziging was de mogelijkheid die gemeenten kregen per 1 november 2007 om aan alle inburgeringsplichtigen een cursusaanbod te doen. In feite kregen gemeenten daarmee weer een centrale rol in de uitvoering van het inburgeringsbeleid. De resultaatverplichting en de mogelijkheden van het opleggen van sancties bleven met het Deltaplan ongewijzigd.

Regelingen vrijwillige inburgering (Rvi)

Niet alle personen met een taalachterstand konden onder de verplichte inburgering worden gebracht. Om gemeenten de mogelijkheid te bieden om ook andere groepen met een inburgeringsachterstand trajecten aan te bieden, zijn de *Regelingen vrijwillige inburgering* van kracht geworden in 2007. Groepen die voor vrijwillige inburgering in aanmerking kwamen, waren Nederlanders en onderdanen van een lidstaat van de EU/EER die niet tijdens de leerplichtige leeftijd gedurende acht jaar in Nederland hebben gewoond. De doelgroep bestond daarmee vooral uit gezinsmigranten die inmiddels tot Nederlander genaturaliseerd waren, EU-(arbeids)migranten en Antillianen en Arubanen. Gemeenten konden op vrijwillige basis trajecten aan deze groepen aanbieden.

Wet inburgering buitenland (Wib)

Sinds de invoering van de Wet inburgering buitenland per 15 maart 2006 moeten verschillende categorieën visumplichtige vreemdelingen eerst een toets in het buitenland afleggen voordat zij in aanmerking komen voor een verblijfsdocument. De Wib geldt voor personen tussen de 18 en 65 jaar die verplicht zijn een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen en inburgeringsplichtig zijn na binnenkomst in Nederland. Asielgerechtigden en partners van asielgerechtigden die onder het nareisbeleid vallen hoeven geen basisexamen in het buitenland af te leggen. Personen die onder de werking van de wet vallen moeten bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het

¹⁰ De Wi bood de mogelijkheid voor een bestuurlijke boete van maximaal € 1.000,- en het opleggen van verblijfsrechtelijke sancties (gevolgen voor verkrijgen verblijfsvergunning onbepaalde tijd, voorgezet verblijf en naturalisatie).

¹¹ Te weten asielmigranten en geestelijk bedienaren.

buitenland het basisexamen inburgering met succes afleggen voordat zij in aanmerking komen voor een mvv.

Het basisexamen bestaat uit een toets van de Kennis van de Nederlandse samenleving en een taaltoets. Bij de invoering van de wet werd het vereiste niveau op A1-min van het Europees Raamwerk van moderne vreemde talen gesteld. Daarmee werd een niveau gekozen waarmee niet op voorhand grote groepen mensen werden uitgesloten van het behalen van het basisexamen (ACVZ, 2004; Memorie van Toelichting Wib, TK 2003-2004, 29 700, nr. 3).¹² Uiteindelijk zijn de eisen per 1 april 2011 iets verhoogd, naar niveau A1, ten behoeve van een betere aansluiting tussen de inburgering in het buitenland en inburgering in Nederland. Ook is in 2011 een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL) toegevoegd. Van kandidaten wordt verwacht dat zij zich zelf voorbereiden op het examen. De overheid heeft ter ondersteuning daarvan zelfstudiemateriaal ontwikkeld.

Voorinburgering asielgerechtigden in de centrale opvang

Sinds 2006 bestaan er voor asielgerechtigden (statushouders) die nog in de centrale opvang verblijven in afwachting van een woning in een gemeente, voorinburgeringstrajecten die door het COA worden uitgevoerd. Met deze trajecten wordt beoogd statushouders voldoende basiskennis te laten opdoen, zodat zij een goede start kunnen maken met hun inburgering en integratie in de gemeente waarin zij gehuisvest worden (gezinsmigranten doen deze kennis al op door het afleggen van een basisexamen inburgering in het buitenland en zij hebben tevens een referent in Nederland). Deelname aan deze trajecten is vrijwillig. De voorinburgering werd in 2006 ingevoerd, tegelijkertijd met de invoering van de Wet inburgering buitenland. Het programma dat sinds 1 januari 2013 wordt aangeboden, bestaat uit de programmaonderdelen KNS en NT2. Daarnaast is in het traject sprake van individuele gesprekken en wordt een overdrachtdossier opgesteld dat gebruikt kan worden voor het vervolg van inburgering.¹³

4.1.3 Periode 2013 tot heden

Met de invoering van de *herziene Wet inburgering* per 1 januari 2013 is wederom sprake van een aanzienlijke stelselwijziging van het inburgeringsbeleid. De inburgeringsplicht geldt vanaf die datum alleen nog maar voor vreemdelingen van buiten de EU/EER die zich duurzaam willen vestigen in Nederland. Oudkomers vallen niet langer onder de verplichte inburgering. Inburgeraars hebben drie jaar om aan de inburgeringseisen te voldoen. Vereisten zijn een minimum taalniveau van A2 van het Europees Raamwerk voor moderne vreemde talen, het met succes afleggen van een examen

¹² ACVZ (2004). *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in Nederland.*

¹³ De gemiddeld duur van een voorinburgeringstraject duurt acht weken en deelnemers kunnen flexibel instromen. Er worden lessen aangeboden op drie taalniveaus (analfabeten, lager opgeleiden en middelbaar en hoger opgeleiden).

Kennis Nederlandse Samenleving en (per januari 2015) een module 'Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.'

Het staat de inburgeringsplichtige vrij om te kiezen hoe hij of zij zich wil voorbereiden op het inburgeringsexamen. Het is met andere woorden niet verplicht om deel te nemen aan een inburgeringscursus. De overheid stelt via een sociaal leenstelsel leningen beschikbaar aan degenen die ter voorbereiding op het inburgeringsexamen een cursus willen inkopen, maar daarvoor over onvoldoende financiële middelen beschikken.¹⁴ Aan het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht zijn financiële (een bestuurlijke boete van maximaal € 1.250,-) en verblijfsrechtelijke sancties verbonden (gevolgen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, voortgezet verblijf en naturalisatie).¹⁵

De gemeenten spelen sinds de invoering van de *herziene Wet inburgering* geen rol meer in de uitvoering van het inburgeringsbeleid. Inburgeringsplichtige nieuwkomers worden door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) geïnformeerd over de inburgeringsplicht. Daarnaast is DUO verantwoordelijk voor de examenfaciliteiten en ook de leningen worden aangevraagd en verstrekt via DUO.

De overheid stelt daarnaast geen middelen meer ter beschikking aan gemeenten voor inburgeringscursussen aan vrijwillige inburgeraars met een taalachterstand. Deze groepen kunnen eventueel gebruikmaken van het reguliere aanbod van gemeenten voor de aanpak van taalachterstanden en laaggeletterdheid bij volwassenen (bijvoorbeeld in het kader van het Actieplan *Tel mee met taal* en de educatiemiddelen uit de Wet educatie en beroeps- onderwijs).

Schema's 4.1 en 4.2 geven een beknopt overzicht van de stelselwijzigingen rondom verplichte en vrijwillige inburgering.

Schema 4.1 Overzicht stelselwijzigingen verplichte inburgering

| | 1998-2006 | 2007-2012 | 2013-heden |
|-----------------|--|---|---|
| Wettelijk kader | Wet inburgering nieuwkomers | Wet inburgering | Herziene Wet inburgering |
| Doelgroep | Nieuwkomers (vreemdelingen én Nederlanders) die zich na september 1998 voor het eerst duurzaam vestigen in Nederland | Vreemdelingen (oud- en nieuwkomers) van buiten de EU/EER die zich duurzaam in Nederland (willen) vestigen | Vreemdelingen van buiten de EU/EER die zich na 1 januari 2013 duurzaam willen vestigen in Nederland (alleen nieuwkomers). |

¹⁴ Gezinsmigranten kunnen maximaal € 5.000,- lenen. Voor asielgerechtigden geldt een maximale lening van € 10.000,-. Bovendien geldt voor deze laatste groep dat de lening wordt kwijtgescholden indien men binnen drie jaar voldoet aan de inburgeringsplicht.

¹⁵ Wel voorziet de wet in hardheidsclausules voor personen voor wie het evident is dat zij het examen nooit zullen halen.

Vervolg schema 4.1

| | 1998-2006 | 2007-2012 | 2013-heden |
|---------------------|--|---|--|
| Eisen | Inspanningsverplichting | Resultaatverplichting | Resultaatverplichting |
| Examenonderdelen | NT2 MO BO | NT2 (minimaal niveau A2) KNS | NT2 (minimaal niveau A2) KNS MOA |
| Inburgeringstermijn | nvt | 3,5 jaar | 3 jaar |
| Sancties | Financieel (boetes) | Financieel (bestuurlijke boete) Verblijfsrechtelijk (verblijfsvergunning onbepaalde tijd, naturalisatie) | Financieel (bestuurlijke boete) Verblijfsrechtelijk (verblijfsvergunning onbepaalde tijd, voortgezet verblijf, naturalisatie) |
| Rol gemeente | Verplicht aanbod door gemeente voor alle nieuwkomers | Verplicht aanbod door gemeente voor asielgerechtigden en geestelijk bedienaren. Mogelijkheid van aanbod aan andere groepen inburgeringsplichtigen (per 2009 gold dit als een verplichtend aanbod) | Geen |

Schema 4.2 Overzicht stelselwijzigingen vrijwillige inburgering

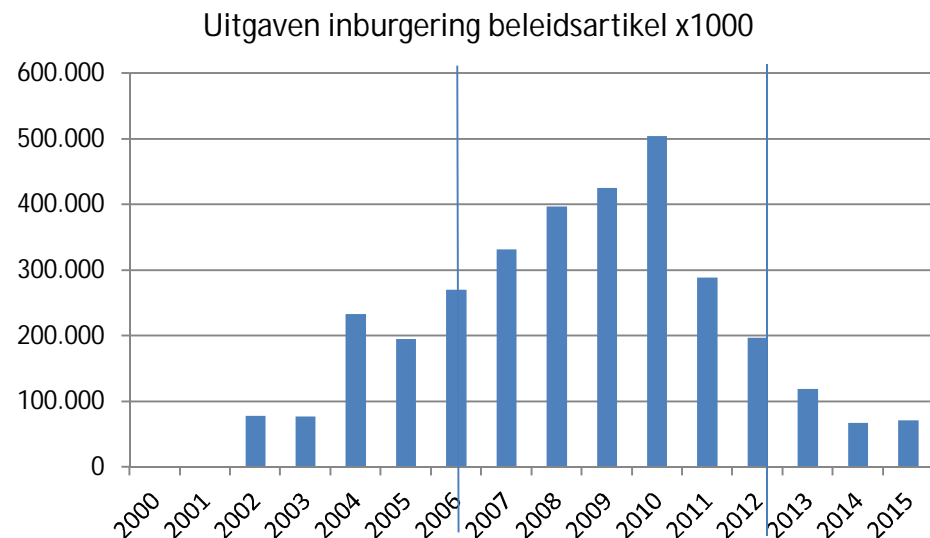
| | 1998-2006 | 2007-2012 | 2013-heden |
|-----------------|--|--|------------|
| Wettelijk kader | Oudkomersregelingen | Regelingen vrijwillige inburgering (Rvi) | N.v.t. |
| Doelgroep | Migranten die zich voor september 1998 in Nederland hadden gevestigd, met specifieke aandacht voor opvoeders en werkloze oudkomers | Nederlanders en onderdanen van een lidstaat van de EU/EER die niet tijdens de leerplichtige leeftijd gedurende acht jaar in Nederland hebben gewoond | N.v.t. |
| Rol gemeente | Aanbod van trajecten op vrijwillige basis | Aanbod van trajecten op vrijwillige basis | N.v.t. |

4.1.4 Uitgaven inburgering

Figuur 4.3 geeft een overzicht van de begrote uitgaven aan inburgering in de periode 2002-2015. Zoals reeds in hoofdstuk 2 werd opgemerkt, is in deze periode sprake van een enorme schommeling in de uitgaven. Deze schommelingen weerspiegelen de stelselwijzigingen in het inburgeringsbeleid zoals hierboven beschreven. Vanaf de invoering van het Deltaplan inburgering vanaf de tweede helft van 2007 tot en met 2010 is sprake van een snelle toename van de uitgaven voor inburgering. In deze periode werden zowel aan verplichte als vrijwillige inburgeraars trajecten aangeboden door gemeenten.

Daarnaast zijn in deze periode vanuit het Rijk ondersteuningsaanbod richting gemeenten en andere initiatieven ingezet in het kader van het verbeteren van de kwaliteit van inburgering. Vanaf 2010 is, vooruitlopend op de wetswijziging van 1 januari 2013 - waarbij eigen verantwoordelijkheid bij inburgering centraal wordt gezet - sprake van een snelle afbouw van de uitgaven voor inburgering.

Figuur 4.3 Begrote uitgaven inburgering (conform begroting beleidsartikel)



Bron: Rijksbegrotingen 2000-2015

4.2 Reconstructie beleidstheorie

4.2.1 Doelstellingen

In de Memorie van Toelichting bij de Wet inburgering nieuwkomers wordt de doelstelling van het inburgeringsbeleid omschreven in termen van het bevorderen van de zelfredzaamheid van nieuwkomers en het zo veel mogelijk voorkomen van maatschappelijke achterstand. Door middel van inburgering moeten nieuwkomers het vermogen verwerven om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Hierbij gaat het om het leren van de Nederlandse taal, het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen en een eerste inzicht in de Nederlandse arbeidsmarkt (Memorie van Toelichting Win, TK 1996-1997, 25 114, nr. 3). Inburgering wordt gezien als een eerste stap in het verdere integratieproces.

Deze doelstelling is ondanks de ingrijpende stelselwijzigingen sinds de invoering van verplichte inburgering in 1998 in feite niet veranderd. In de Memorie van Toelichting bij de Wet inburgering (Memorie van Toelichting Wi, TK 2005-2006, 30 308, nr. 3) wordt nogmaals benadrukt dat inburgering een eerste stap is op weg naar verdere integratie. Kennis van de Nederlandse taal en het delen van Nederlandse normen en waarden worden beschouwd als

een onontbeerlijke voorwaarde voor succesvolle deelname aan het economische, sociale en culturele leven in Nederland. Het uiteindelijke doel van het integratieproces is volwaardig burgerschap. Bij de herziening van de Wet inburgering in 2013 wordt over het doel van inburgering eveneens in vergelijkbare termen gesproken; van inburgeraars wordt verwacht dat zij zelfredzaam zijn en een zelfstandig bestaan kunnen opbouwen. Inburgering is daarvoor de eerste stap.

“Ingeburgerd zijn betekent beschikken over Nederlandse taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving, zodat men de basis heeft om te kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving.” (Memorie van Toelichting herziene Wi, TK 2011-2012, 33 086, nr. 3, p. 1-2).

Hoewel de doelstelling achter het inburgeringsbeleid in de afgelopen periode niet daadwerkelijk is veranderd, zijn de middelen om die doelstelling te bereiken wel wezenlijk veranderd. In de volgende paragraaf reconstrueren we de beleidstheorie achter inburgering.

4.2.2 Uitgangspunten en maatregelen

Het huidige inburgeringsbeleid bestaat uit drie centrale pijlers: (1) eigen verantwoordelijkheid, (2) resultaatverplichting en (3) een consumentenmarkt voor taalcursussen. Voor deze drie centrale pijlers schetsen we de belangrijkste veranderingen sinds de invoering van de verplichte inburgering.

Eigen verantwoordelijkheid

Bij de invoering van de Win was sprake van een wederzijdse verantwoordelijkheid tussen de nieuwkomer en de overheid. De nieuwkomer moest verplicht deelnemen aan door gemeente aangeboden inburgeringstrajecten. Zoals hierboven al besproken, leidden achterblijvende resultaten ten aanzien van bereik maar ook ten aanzien van de behaalde niveau, ertoe dat al vrij snel na de invoering van de Win gesproken werd van een aanscherping van de wet. Zowel de focus op deelname (in plaats van resultaat) als het aanbodstelsel (deelname aan door de gemeente aangeboden cursussen) werden geïdentificeerd als factoren die het succes van inburgering in de weg stonden. Er werd daarom aangestuurd op een meer resultaatgericht en verplichtend stelsel, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar. Deze uitgangspunten werden vastgelegd in de Wet inburgering (2007). In de Memorie van Toelichting op de Wi werd de verwachting uitgesproken dat een dergelijk stelsel zou leiden tot een actievere en minder vrijblijvende opstelling van inburgeraars, een hogere motivatie en uiteindelijk betere resultaten van inburgering.

“Door de focus te verschuiven naar de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ontstaat een situatie waarin de inburgeringsplichtige zélf keuzes maakt ten aanzien van de vormgeving van zijn inburgeringstraject. Dit betreft bijvoorbeeld keuze voor een onderwijsaanbieder, maar ook voor een lesmethode. Dit kan leiden tot meer maatwerk en daardoor betere resultaten.” (Memorie van Toelichting Wi, TK 2005-2006, 30 308, nr. 3, p. 5)

Dit uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid is in de herziene Wet inburgering opnieuw bekrachtigd en vormt een centraal onderdeel van de huidige beleidstheorie.¹⁶

De overheid faciliteert de eigen verantwoordelijkheid van nieuwkomers ten aanzien van inburgering door middel van een aantal maatregelen en instrumenten. Specifiek gaat het om informatievoorziening richting inburgeraars, een sociaal leenstelsel en de inrichting van de examenfaciliteit. Via de website Inburgeren in Nederland (www.inburgeren.nl) verschaft DUO informatie over de inburgeringsplicht, taalaanbieders en het leenstelsel. Hiermee wordt onder andere beoogd inburgeraars te ondersteunen bij het maken van een keuze voor een taalaanbieder. Het sociaal leenstelsel moet degenen die zelf niet in staat zijn om een cursus te bekostigen (vastgesteld op basis van een inkomenstoets) faciliteren bij het inkopen van een cursus. Tot slot is met de herziening van de Wi (2013) het examenstelsel zodanig ingericht dat dit beter aansluit bij inburgeraars die zich op eigen kracht voorbereiden op het examen. Het praktijkexamen en de verschillende uitstroomprofielen zijn komen te vervallen. Hiermee werd ook beoogd om de kosten van het examenstelsel te reduceren (Memorie van Toelichting herziene Wi, TK 2011-2012, 33 086, nr. 3, p. 3).

Resultaatverplichting

Een ander belangrijk onderdeel van de beleidstheorie is de invoering van de resultaatverplichting bij de overgang van de Win naar de Wi (en feitelijk pas geëffectueerd met de invoering van de herziene Wi). Deze verplichting moet ertoe leiden dat nieuwkomers de inburgering minder vrijblijvend ter hand nemen en dat het resultaat van inburgering wordt verbeterd door het stellen van een minimaal te behalen taalniveau dat noodzakelijk is om deel te kunnen nemen aan de samenleving (Memorie van Toelichting Wet inburgering, TK 2005-2006, 30 308, nr. 3).

Om de niet-vrijblijvendheid van inburgering te onderstrepen, zijn sancties ingebouwd in het inburgeringsbeleid. Het gaat dan om verblijfsrechtelijke prikkels en financiële prikkels in de vorm van een bestuurlijke boete.

¹⁶ “Met de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt verder teruggegrepen op de Wet inburgering zoals deze oorspronkelijk bedoeld was (2007).”, Memorie van Toelichting herziene Wi, TK 2011-2012, 33 086, nr. 3, p. 2)

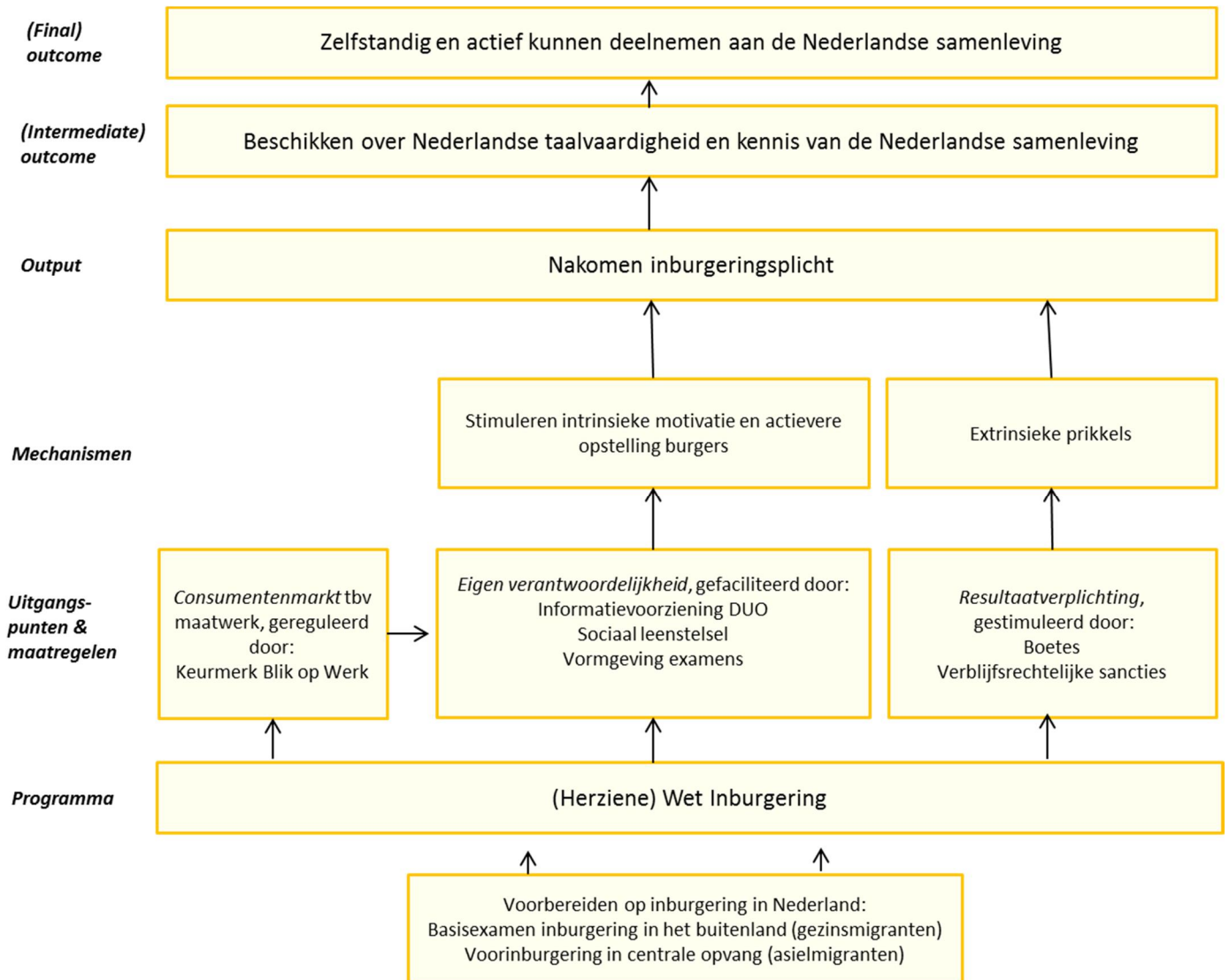
“Hoewel het belang van inburgering evident is en er vanuit het verblijfsrecht een sterke prikkel bestaat om in te burgeren, zullen er altijd inburgeringsplichtigen zijn voor wie inburgering geen vanzelfsprekendheid is en die na binnenkomst in Nederland hun eigen verantwoordelijkheid hierin niet nemen, dan wel waarop de verblijfsrechtelijke voorwaarde niet gesteld of gehandhaafd kan worden. Voor deze mensen zal de nakoming van de inburgeringsplicht zo nodig met een bestuurlijke boete moeten worden afgedwongen. De hoogte van deze boete moet daarbij voldoende afschrikwekkend zijn om calculerend gedrag te voorkomen.” (Memorie van toelichting herziene Wi, TK 2011-2012, 33 086, nr. 3, p. 13)

Consumentenmarkt

De derde belangrijke pijler van de beleidstheorie betreft de invoering van een consumentenmarkt voor taalcursussen. Onder de Win moesten gemeenten inburgeringscursussen verplicht inkopen bij de regionale opleidingscentra (roc's). Deze verplichte winkelnering is met de invoering van de Wi afgeschaft. De achterliggende gedachte was dat doordat inburgeraars zelf hun inburgeringscursus moesten gaan inkopen er meer concurrentie tussen taalaanbieders zou ontstaan. Deze concurrentie om de gunst van de inburgeringsplichtige zou moeten leiden tot meer maatwerk en een betere verhouding tussen de prijs-kwaliteitverhouding van de trajecten (Memorie van Toelichting Wi, TK 2005-2006, 30 308, nr. 3). Bovendien verhield de gedwongen winkelnering zich slecht tot de notitie van eigen verantwoordelijkheid.

Hoewel keuzevrijheid een centraal uitgangspunt is, is wel sprake van enige marktregulering. Met het *Blik op Werk*-keurmerk wordt aan kwaliteitsborging gedaan op een vrije markt van taalaanbieders. De sociale lening kan ook alleen worden aangewend voor cursussen die zijn ingekocht bij een instelling met een keurmerk.

Figuur 4.4 geeft een schematische weergave van de beleidstheorie van inburgering.

Figuur 4.4 Schema beleidsreconstructie inburgering


4.2.3 Contextfactoren

Conform de benaderingswijze van Pawson & Tilley worden de uitkomsten van het beleid niet alleen bepaald door de mechanismen, maar ook door relevante contextfactoren. Op basis van informatie die in de interviews naar voren is gekomen, aangevuld met bestaande bronnen, onderscheiden we drie belangrijke contextfactoren.

De eerste factor is gelegen in de politieke context. Sinds begin van de jaren 2000 wordt het integratiedebat in Nederland in alle hevigheid gevoerd. Zo is er in de discussie rondom integratie steeds meer aandacht gekomen voor sociaal-culturele aspecten van integratie. Dit debat is in belangrijke mate geïnstrumentaliseerd in de inburgeringswetgeving. Illustratief zijn de

wijzigingen in de vragen voor het examen Kennis Nederlandse Samenleving. Aanvankelijk richtte dit examen zich vooral op praktische zaken met betrekking tot leven in Nederland, maar gaandeweg is er als gevolg van discussie over achterblijvende sociaal-culturele integratie steeds meer aandacht gekomen voor normen en waarden.

Het politieke debat rondom inburgering heeft niet alleen geleid tot een grote hoeveelheid aan beleid (zowel op rijks- als gemeenteniveau) maar ook tot vele wijzigingen in het beleid. Vrij kort na invoering van Win werd alweer aan een nieuw stelsel gewerkt, uitmondend in de invoering van de Wi in 2007. Uiteindelijk zijn er in de periode van onderzoek drie majeure wijzigingen binnen het inburgeringsbeleid geweest. Deze wijzigingen waren volgens respondenten vaak niet empirisch onderbouwd, maar vooral ingegeven door ideologische argumenten onder andere met betrekking tot marktwerking en eigen verantwoordelijkheid. Als gevolg van 'politiek ongeduld en experimenteerdrijf' heeft het beleid in feite geen tijd gekregen om zijn werking te laten zien. Op het moment dat het systeem goed liep, werd het stelsel weer gewijzigd. Deze stelselwijzigingen zorgden bovendien ieder keer voor een enorme druk op de (gemeentelijke) uitvoering waardoor het moeilijk was om (snel) resultaten te boeken, aldus verschillende respondenten. Het inburgeringsbeleid kenmerkt zich in de woorden van één van de respondenten eerder door een revolutionaire ontwikkeling van het beleid dan een evolutionaire ontwikkeling. Vanuit de gemeenten wordt aangegeven dat de vele tussentijdse beleidswijzigingen (met name in de periode 2007-2013) de gemeentelijke uitvoering van inburgering hebben belast.

Een tweede factor betreft de programma-integriteit of, in andere woorden, wordt het programma uitgevoerd zoals beoogd? Bij de invoering van de Wi (2007) heeft het enige tijd geduurd voordat gemeenten hun uitvoeringsproces op orde hadden. Met name het oproepen van oudkomers die onder Wi inburgeringsplichtig waren geworden, heeft in de praktijk veel voeten in aarde gehad. Het bestand potentieel inburgeringsplichtigen (bpi) dat gemeenten konden gebruiken om inburgeringsplichtige oudkomers op te roepen, bleek in de praktijk veel te grofmazig. Gemeenten waren in de beginfase heel veel tijd kwijt met het oproepen en screenen van oudkomers. Ook het oproepen van nieuwkomers liep niet meteen soepel. Nieuwkomers moesten binnen zes weken een intake krijgen in de gemeente, maar dit werd niet altijd gehaald. Een ander uitvoeringsaspect betrof het afsluiten van contracten met diverse onderwijsaanbieders en het plaatsen van kandidaten op de juiste trajecten. Ook dit heeft in sommige gemeenten, met name in de G4, enige tijd geduurd voordat het goed liep. Significant (2010) concludeerde in de wetsevaluatie dat de uitvoering eind 2009 goed op gang was gekomen, maar op onderdelen nog moest worden doorontwikkeld.¹⁷ Respondenten zeggen dat de uitvoering medio 2009/2010 goed liep, maar dat op dat moment de afbouw van inburgering al werd aangekondigd. Gemeenten moesten daarom vanaf 2010

¹⁷ Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Significant, juni 2010.

omschakelen naar een uitfasering van de inburgering. In feite is er dus maar een vrij korte periode geweest waarin het programma is uitgevoerd zoals beoogd.

Een derde relevante contextfactor die van invloed is op de uitkomsten van het beleid zijn de kenmerken van de doelgroep. Respondenten geven aan dat het beleid onder de Wi voor middelbaar en hoger opgeleiden succesvoller was dan voor lager opgeleiden; zij wisten eerder aan de inburgeringseisen te voldoen. Voor (anders-)analfabeten was het veel moeilijker om resultaten te boeken, hetgeen zich uitte in lange inburgeringstrajecten. Ook voor oudere oudkomers die al langere tijd in Nederland woonden en onder de Wi opeens inburgeringsplichtig werden, bleek het moeilijker om resultaten te boeken, aldus respondenten.

Met betrekking tot het nieuwe stelsel dat in 2013 van kracht is geworden, worden asielgerechtigde inburgeraars als kwetsbare groep benoemd door diverse respondenten. Deze groep is extra kwetsbaar omdat zij onvoorbereid naar Nederland zijn gekomen en niet kunnen terugvallen op een sociaal netwerk dat hen kan ondersteunen bij het maken van de juiste keuzes ten aanzien van inburgering. Kloosterboer (2015) sprak in het kader van een onderzoek naar de veronderstellingen achter het Nederlandse inburgeringsbeleid voor asielgerechtigden met diverse stakeholders.¹⁸ Op basis daarvan concludeert zij dat de veronderstellingen achter het huidige inburgeringsbeleid niet houdbaar zijn voor asielgerechtigde inburgeraars. Er is met name kritiek op de mate waarin deze groep in staat is om de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

4.3 Doelbereik inburgering

In deze paragraaf komt de mate waarin de doelstellingen van het inburgeringsbeleid gerealiseerd zijn (doelbereik) aan de orde, met name op basis van outputindicatoren als bereik, aantallen trajecten, uitval en slagingspercentages. We behandelen het doelbereik per stelsel/wet. Vanwege de grote verschillen tussen de stelsels is het niet zinvol om het doelbereik voor de hele periode 2000-2015 vast te stellen.

¹⁸ Kloosterboer, M. (2015). *Het belang van én achter inburgering. Een onderzoek naar de veronderstellingen achter het Nederlandse inburgeringsbeleid voor erkende vluchtelingen*. Masterscriptie Universiteit Utrecht.

4.3.1 Wet inburgering nieuwkomers

Belangrijkste bevindingen doelbereik onder de Win

- 1) Tussen 1998 en 2006 hebben ruim 161.000 nieuwkomers een inburgeringscursus gevolgd en zijn circa 89.000 oudkomers gestart met een inburgeringstraject.
- 2) Het bereik van nieuwkomers was onder de Win goed: zo'n negen op de tien inburgeringsplichtige nieuwkomers werden daadwerkelijk door gemeenten bereikt.
- 3) De uitval onder de oudkomers was aanzienlijk; een kwart tot één vijfde maakte het traject niet af. Onder nieuwkomers was de uitval lager (10%) en bleef daarmee binnen de gestelde doelen die het ministerie van Justitie had gesteld (< 11%).¹⁹
- 4) De resultaten vielen erg tegen; vorderingen ten aanzien van gerealiseerde taalniveaus waren beperkt. Lang niet alle deelnemers wisten vooruitgang in taalniveau te boeken en minder dan de helft van de inburgeraars behaalden het niveau dat minimaal noodzakelijk werd geacht voor sociale zelfredzaamheid (niveau A2).

Hieronder lichten we deze bevindingen toe.

Instroom en bereik

Bereik nieuwkomers

In de periode dat de Win van kracht was hebben ruim 161.000 nieuwkomers een cursus gevolgd (SCP 2007). Deze schatting is gebaseerd op het aantal gesloten inburgeringsovereenkomsten met nieuwkomers in de periode 1998-2006. Onder de Wet inburgering nieuwkomers was het bereik hoog. Ongeveer 90 procent van de inburgeringsplichtigen werd gedurende de jaren dat de Win van kracht was bereikt door de gemeenten.

Tabel. 4.5 Initieel bereik onder de Wet inburgering nieuwkomers, 2003-2006 (in absolute getallen en procenten)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-----------|------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| Meldingsplichtigen | +/-29.000 | +/- 30.000 | 30.271 | 22.682 | 21.832 | 18.607 |
| Uitval | | | 2.005 (7%) | 1.922 (8%) | 1.074 (10%) | 2.235 (6%) |
| Nieuwkomers die aan de meldingsplicht hebben voldaan | +/-26.000 | +/-28.000 | 28.266 | 20.765 | 19.597 | 17.533 |
| <i>Waarvan gemeld</i> | | | 26.006 | 19.243 | 18.289 | 16.404 |
| <i>Waarvan ontheffing aangevraagd</i> | | | 2.200 | 1.522 | 1.308 | 1.129 |
| Bereik % | 88 | 93 | 93 | 92 | 90 | 94 |

Bron: Significant, 2003, 2005, 2007

¹⁹ Dit is gebaseerd op de begrotingen 2004-2006.

Starters oudkomers

In de periode 2000 tot 2006 hebben ruim 89.000 oudkomers op vrijwillige basis deelgenomen aan een inburgeringscursus. De totale doelgroep oudkomers (gedefinieerd als oudkomers in een achterstandsituatie met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal) werd destijds geschat op circa 500.000 (Tesser en Van der Erf, 2001).²⁰

Tabel 4.6 Het aantal starters oudkomers

| | Totaal vanaf 2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------|-------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Starters | 89.294 | 4.200 | 8.500 | 12.800 | 19.332 | 19.915 | 11.561 | 12.986 |

Significant (2007) Regioplan-bewerking

Kenmerken deelnemers

Nieuwkomers

Onder de Win vormen gezinsmigranten de grootste groep deelnemers (tabel 4.7). De groep gezinsmigranten is bij grote gemeenten (en dan met name bij de G4), relatief groter dan bij de kleine gemeenten. In de kleine gemeenten zijn voormalige asielzoekers relatief sterk vertegenwoordigd (Significant, 2003; 2005; 2007).

Tabel 4.7 Verdeling van nieuwkomers naar doelgroep

| | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|--|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % |
| Nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit | 994 | 4 | 925 | 5 | 585 | 3 | 416 | 3 |
| Gezinsmigranten | 15.699 | 68 | 14.112 | 70 | 13.901 | 76 | 10.886 | 70 |
| Ex-asielzoekers | 5.684 | 25 | 4.670 | 23 | 3.711 | 20 | 3.985 | 26 |
| Religieuze bedienaren | 22 | 0 | 36 | 0 | 51 | 1 | 34 | 0 |
| Totaal (exclusief onbekend) | 22.399 | 100 | 19.743 | 100 | 18.248 | 100 | 15.548 | 100 |

Bron: Significant, 2003; 2005; 2007

Oudkomers

Het oudkomersbeleid was vooral gericht op twee prioritaire groepen, te weten opvoedende oudkomers en werkzoekende oudkomers. In de G56 gemeenten behoort bijna de helft van de starters (46%) tot de doelgroep 'opvoeders' en 28 procent tot de doelgroep 'werklozen'. Bij niet-G56 gemeenten is de groep werklozen een stuk groter; zij maken namelijk 47 procent uit van de totale groep starters.

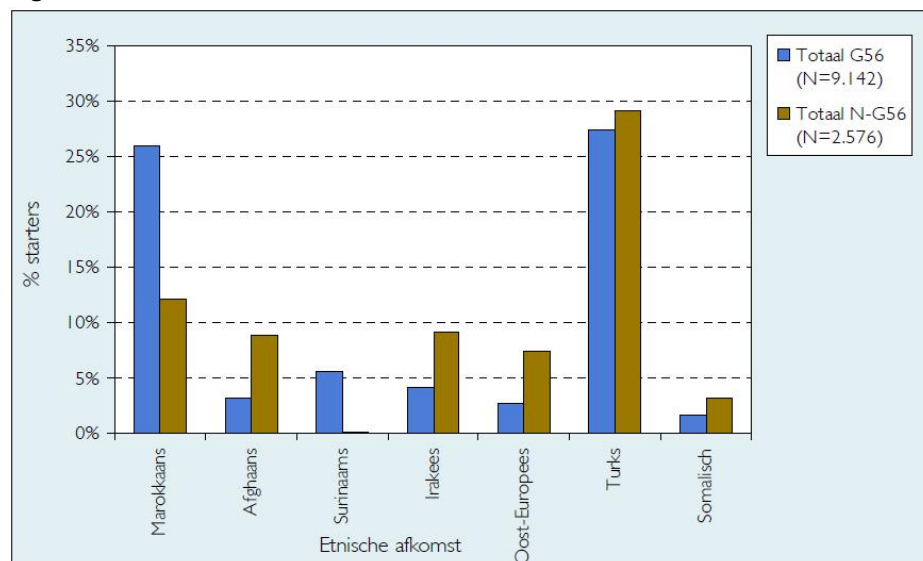
²⁰ Tesser, P. en R. van der Erf (2001) *Oudkomers in beeld. De schatting van een mogelijke doelgroep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 71).

Tabel 4.8 Verdeling van de starters en deelnemers naar doelgroep, 2006

| | G56 | Niet G56 |
|---------------|-------|----------|
| % werklozen | 28 | 47 |
| % opvoeders | 46 | 37 |
| % overig | 26 | 16 |
| Totaal aantal | 9.182 | 2.586 |

Bron: Significant, 2007

De meerderheid van de oudkomers was van Turkse of Marokkaanse afkomst (53%).

Figuur 4.9 Etnische afkomst instroom oudkomers, 2006


Bron: Significant, 2007

Resultaten

Aantal afronders en uitvallers: nieuwkomers en oudkomers

De eerste jaren na de invoering van de Win was de uitval (dat wil zeggen voortijdige beëindiging van de aangeboden cursus) onder inburgerings-trajecten groot (Klaver & Odé, 2007). De ontwikkeling van de uitval kan worden geïllustreerd door het volgen van cohorten. Voor de cohorten van 2003 en 2004 zijn de uitkomsten vrijwel volledig bekend. Van deze cohorten heeft rond de 90 procent nieuwkomers het traject eind 2006 afgerond. Voor de oudkomers ligt dit lager; namelijk rond de 75 procent tot 80 procent.

Tabel 4.10 De cumulatieve uitkomsten van de cohorten 2003-2006 nieuwkomers en oudkomers (in procenten)

| | Startjaar | | | | | | | |
|------------------------------|-------------|------|------|------|-----------|------|------|------|
| | Nieuwkomers | | | | Oudkomers | | | |
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Totaal afgerond eind 2006 | 89 | 90 | 79 | 7 | 74 | 81 | 78 | 6 |
| Totaal uitgevallen eind 2006 | 11 | 9 | 7 | 3 | 26 | 19 | 21 | 1 |
| Nog in programma 2006 | 0 | 1 | 14 | 90 | 0 | 0 | 1 | 93 |

Bron: Significant, 2007

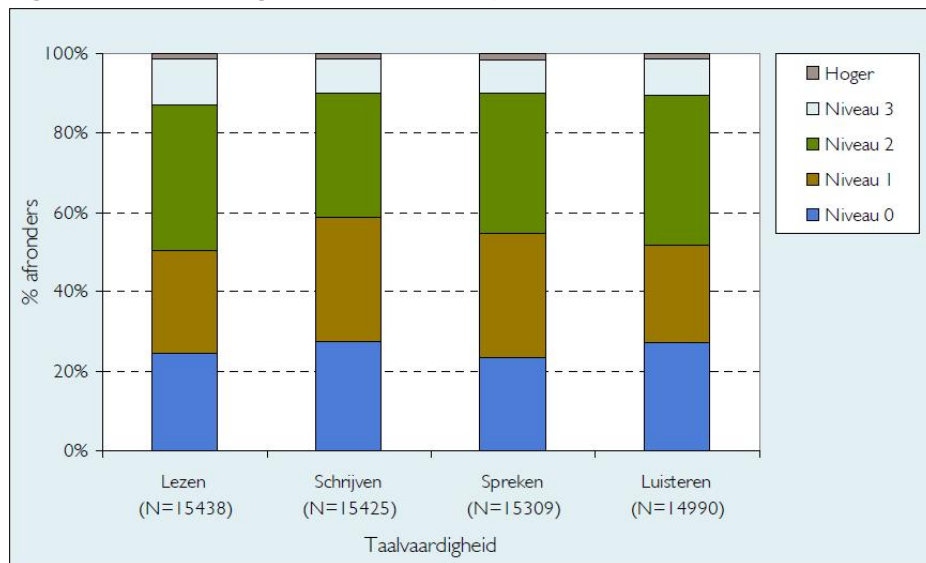
Voortgang in taalbeheersing

De gemiddelde vooruitgang ten aanzien van de beheersing van de Nederlandse taal was onder nieuwkomers groter dan onder oudkomers (Klaver & Odé 2007). Van het aantal nieuwkomers dat op NT2-niveau 0 startte, wist ongeveer twee derde het taalniveau te verhogen, voor oudkomers lag dit rond de helft. Ook voor deelnemers die op NT2-niveau 1 startten boekten nieuwkomers meer vooruitgang dan oudkomers. Nieuwkomers met een lager startniveau (NT2-niveau is 0 of 1) behaalden relatief vaker een niveaustijging dan deelnemers met een hoger startniveau (NT2 niveau 2 of hoger). De meeste vooruitgang werd geboekt bij nieuwkomers die startten op niveau 1. Bijlage 6 tabel B6.1 illustreert dit voor 2006. Voor 2005 was er een vergelijkbaar patroon te zien.

In 2006 varieerde het gemiddelde eindniveau dat nieuwkomers behaalden tussen de 1,25 voor schrijven en 1,40 voor lezen (zie bijlage 6 tabel B6.2) Voor oudkomers is dit overzicht er niet.

Ongeveer de helft van de nieuwkomers die de cursus afronden haalden een NT2-eindniveau van 2 of hoger (Significant, 2007). Iets meer dan een kwart eindigde op niveau 1 en een kwart op niveau 0. In figuur 4.11 is het taalniveau bij afronding voor nieuwkomers uitgesplitst naar taalonderdeel. Bij actieve vaardigheden zoals schrijven en spreken was het aandeel nieuwkomers dat minimaal het NT2-niveau haalden lager (respectievelijk 41% en 45%) dan bij lezen en luisteren (respectievelijk 50% en 48%).

Figuur 4.11 Verdeling van het taalniveau per taalonderdeel nieuwkomers



Bron: Significant (2007)

4.3.2 Wet inburgering (2007-2012)

De resultaten van de Wi zijn in 2010 door Significant geëvalueerd. Daarnaast beschikken we over cijfers over de resultaten van de cohorten 2007-2012. Deze cijfers zijn ontleend aan de DUO-maandrapportages aan SZW.

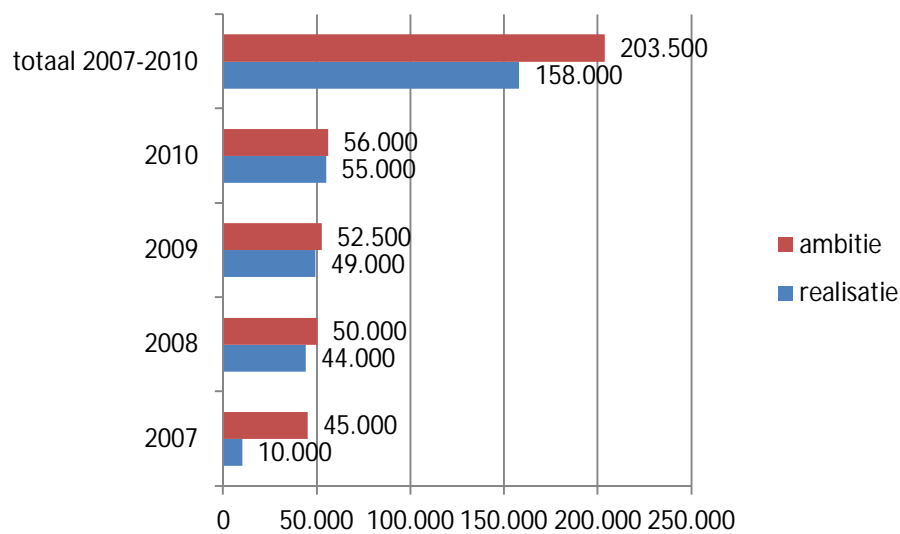
Belangrijkste bevindingen doelbereik Wi

- 1) In de periode 2007-2012 zijn circa 202.000 inburgeringsvoorzieningen getroffen, waarvan circa 74 procent voor verplichte inburgeraars en circa 26 procent voor vrijwillige inburgeraars.
- 2) Circa 53 procent van de inburgeringsvoorzieningen had een duaal karakter.
- 3) Bijna twee derde van de verplichte inburgeraars uit de periode 2007-2012 heeft het inburgeringsexamen of een hoger taalniveau gehaald. Voor de vrijwillige inburgeraars geldt dit voor iets minder dan de helft van de personen.
- 4) Op de peildatum in april 2016 heeft één op de tien verplichte inburgeraars uit de periode 2007-2012 nog niet aan de inburgeringsplicht voldaan. Bij de vrijwillige inburgeraars heeft een kwart het traject niet positief afgesloten.

Instroom en bereik

In de periode 2007-2012 hebben gemeenten in totaal circa 202.000 inburgeringstrajecten aangeboden.²¹ Met name in het eerste jaar bleef het aantal inburgeringstrajecten aanzienlijk achter bij de prognose die gebaseerd was op afspraken tussen gemeenten en het Rijk. Het Deltaplan inburgering moest de instroom van de trajecten vergroten. De instroom is vanaf 2008 inderdaad toegenomen (zie figuur 4.12).

Figuur 4.12 Inburgeringsvoorzieningen: ambitie en bereik, 2007-2010 (in absolute aantallen)²²



Bron: Significant, 2010; TK 2009/2010, 31 143, nr. 84. (Regioplan bewerking) In: SCP, 2011

In totaal had circa 53 procent van de aangeboden voorzieningen een dual karakter (zie tabel 4.13), waarin het leren van taal gecombineerd werd met bijvoorbeeld activiteiten gericht op werk of opvoeding en onderwijs.

Kenmerken deelnemers

Het grootste deel van de aangeboden trajecten is bedoeld voor verplichte inburgeraars; gemiddeld voor de hele periode zo'n 74 procent (zie tabel 4.13). Tussen 2007 en 2009 hebben gemeenten 103.000 inburgeringsvoorzieningen verstrekt. In deze periode is zestig procent van de inburgeringsvoorzieningen verstrekt aan oudkomers (zowel verplichte als vrijwillige inburgeraars) en veertig procent aan nieuwkomers.

²¹ Voor de periode 2007-2010 baseren we ons op gegevens beschikbaar uit de evaluatie van Significant (in totaal circa 158.000 voorzieningen). Informatie over 2011 en 2012 is afkomstig uit de DUO maandrapportages ten behoeve van het ministerie van SZW. In 2011 betrof het circa 26.000 voorzieningen en in 2012 circa 18.000 voorzieningen.

²² Voor 2011 en 2012 zijn in de begroting geen streefwaarden geformuleerd voor het aantal inburgeringsvoorzieningen.

**Tabel 4.13 Verstrekte inburgeringsvoorzieningen naar type inburgeraar
2007 – 1^e helft 2010**

| | 2007-2009 | 2010 (1 ^e half jaar) | 2011 | 2012 |
|---|-----------|------------------------------------|--------|--------|
| Totaal aantal inburgeraars | 103.000 | 24.000 | 26.000 | 18.000 |
| <i>Waarvan:</i> | | | | |
| <i>Verplichte inburgeraars</i> | 81% | 73% | 59% | 67% |
| <i>Vrijwillige inburgeraars</i> | 19% | 27% | 41% | 33% |
| Percentage voorzieningen met een duaal karakter | 44% | 64% | 73% | 52% |

Bron: Cijfers 2007 t/m 1e helft 2010: Significant, 2010; TK 2009/2010, 31 143, nr. 84. (Regioplan bewerking) In: SCP, 2011; Cijfers 2011 en 2012 afkomstig uit maandrapportages DUO.

Resultaten

In tabel 4.14 worden de resultaten weergegeven van alle inburgeraars (verplicht en vrijwillig) die tussen 2007 en 2012 gestart zijn met inburgering.²³ In april 2016 hebben negen op de tien inburgeringsplichtigen uit de periode 2007-2012 aan hun inburgeringsplicht voldaan. Bijna twee derde (64%) heeft het inburgeringsexamen (WI) of een hoger taalniveau (KVT²⁴ of staatsexamen NT2) behaald. Daarnaast is circa een kwart (23%) vrijgesteld, dan wel ontheven van de inburgeringsplicht.²⁵ De resultaten variëren enigszins voor oudkomers en nieuwkomers; oudkomers hebben relatief iets vaker nog niet voldaan aan de inburgeringsplicht. Ook zijn zij iets vaker ontheven en vrijgesteld.

De resultaten voor de vrijwillige inburgeraars zijn minder positief. Van degenen die 2007 en 2012 actief zijn geworden in het kader van inburgering heeft minder dan de helft (46%) het traject afgesloten met het behalen van het inburgeringsexamen of een hoger taalniveau. Wel geldt dat vrijwillige inburgeraars die het traject positief afsluiten, dit verhoudingsgewijs vaker doen op een hoger taalniveau (14% heeft staatsexamen NT2 gehaald).

²³ Gestart wil in dit verband zeggen dat zij in deze periode een inburgeringsvoorziening hebben gekregen, een handhavende beschikking hebben ontvangen, dan wel zich zelf hebben gemeld bij de gemeente of DUO.

²⁴ De Korte Vrijstellingstoets (KVT) toets het taalniveau van niveau B1.

²⁵ Ontheffing van de inburgeringsplicht is bijvoorbeeld mogelijk op grond van medische beperkingen. Vrijstelling is mogelijk op grond van vrijstellende diploma's.

Tabel 4.14 Resultaten verplichte en vrijwillige inburgeraars cohorten 2007-2012 op peildatum 1/4/2016

| | Vrijgesteld | Ontheven | KVT | WI | NT2 | Nog niet aan plicht voldaan |
|--------------------------|-------------|----------|-----|-----|-----|-----------------------------|
| Verplichte inburgeraars | 7% | 16% | 1% | 54% | 9% | 12% |
| <i>Waarvan:</i> | | | | | | |
| <i>Oudkomers</i> | 10% | 17% | 2% | 50% | 6% | 14% |
| <i>Nieuwkomers</i> | 4% | 14% | 1% | 58% | 12% | 10% |
| Vrijwillige inburgeraars | 29% | 1% | 0% | 32% | 14% | 24% |

Bron: Maandrapportages DUO

Voor asielmigranten die als nieuwkomer inburgeringsplichtig zijn geworden in de periode 2007-2012 zijn de resultaten slechter dan voor de groep inburgeringsplichtige nieuwkomers als geheel. Van de asielmigranten heeft op de peildatum een kwart (26%) nog niet aan de inburgeringsplicht voldaan. Daarnaast is dertig procent van deze groep ontheven van de inburgeringsplicht. Vier op de tien asielmigranten uit dit cohort heeft het inburgeringsexamen of een hoger taalniveau behaald.

4.3.3 Herziene Wet inburgering (vanaf 2013)

Belangrijkste conclusies doelbereik herziene Wet inburgering

Het beeld dat voortkomt uit de eerste voorlopige cijfers over de resultaten sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Inburgeringswet op 1 januari 2013 is enigszins zorgelijk, met name ten aanzien van vluchtelingen. Van de groep nieuwkomers bij wie de initiële inburgeringstermijn van drie jaar inmiddels is verstreken, heeft per 1 april 2016 ruim de helft nog niet voldaan aan de inburgeringsplicht; onder vluchtelingen is dit zelfs bijna twee derde.

Uit nader onderzoek blijkt overigens dat een aanzienlijke groep een verlenging heeft gekregen van de inburgeringstermijn als gevolg van langdurig verblijf in een AZC of alfabetisering. Medio voorjaar 2017 kan een reëel beeld gegeven worden van de resultaten van de eerste lichter inburgeraars sinds de herziening van de wet in 2013.

Op 1 januari 2013 is de nieuwe Inburgeringswet in werking getreden. De verantwoordelijkheid voor inburgering ligt nu bij inburgeraars zelf. Zij moeten binnen drie jaar na vestiging in Nederland aan de inburgeringsplicht voldoen. In april 2016 is de kamer geïnformeerd over de voortgang van de inburgering van de groep nieuwkomers die in de jaren 2013, 2014 en 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden. Hierin staat vermeld dat van de 53.000 nieuwkomers er nog 47.000 moeten voldoen aan de inburgeringsplicht (peildatum 1 april 2016). Nieuwkomers uit 2014 en 2015 hebben nog respectievelijk twee en één jaar om aan hun inburgeringsplicht te voldoen, maar voor de nieuwkomers uit 2013 is de initiële inburgeringstermijn van drie jaar inmiddels bijna of helemaal

verstrekken. Van de groep uit 2013 hadden op peildatum 1 april 2016 nog 6377 personen (67%) niet voldaan aan de inburgeringsplicht.

Tabel 4.16 Inburgeringsplichtigen 2013-2015¹ (peildatum 1 april 2016)

| | Instroom 2013 | | Instroom 2014 | | Instroom 2015 | |
|---|---------------|------|---------------|------|---------------|------|
| | Absoluut | % | Absoluut | % | Absoluut | % |
| Totaal aantal inburgeringsplichtigen | 9.556 | 100% | 17.765 | 100% | 25.576 | 100% |
| Voldaan aan inburgeringsplicht | 3.048 | 32% | 2.058 | 12% | 354 | 1% |
| Ontheffing inburgeringsplicht | 131 | 1% | 74 | 0% | 19 | 0% |
| Nog niet voldaan aan inburgeringsplicht | 6.377 | 67% | 15.633 | 88% | 25.209 | 99% |

Bron: kamerbrief voortgang inburgering

¹Dit zijn voorlopige cijfers

Recentere cijfers (peildatum 1 september 2016) voor het cohort 2013 laten wel een flinke afname zien van het aantal inburgeraars, dat nog niet aan hun inburgeringsplicht heeft voldaan. Per 1 september 2016 heeft vijftig procent van het cohort 2013 nog niet aan hun inburgeringsplicht voldaan; een daling van zeventien procentpunten ten opzichte van 1 april 2016. Voor asielmigranten ligt het percentage dat nog niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan op zestig procent, voor gezinsmigranten op veertig procent.²⁶

Uit de Kamerbrief van April 2016, blijkt dat van de groep die in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig is geworden en waarvan de initiële inburgeringstermijn in het eerste kwartaal van dit jaar is afgelopen, 48 procent aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Voor gezinsmigranten ligt dit percentage hoger (63%) dan voor asielmigranten (30%). Uit een verdiepend onderzoek onder inburgeraars blijkt inburgering relatief makkelijker voor gezinsmigranten omdat zij steun krijgen van hun partner die al wegwijs is in de Nederlandse samenleving of zelfs de Nederlandse identiteit heeft (MWM2, 2013).²⁷

Van de nog inburgeringsplichtigen neemt 92 procent van de asielmigranten deel aan een cursus. Bij gezinsmigranten is dit lager, namelijk 38 procent. Hierbij moet wel vermeld worden dat dit aantal in werkelijkheid mogelijk hoger ligt, omdat het cijfer gebaseerd is op gegevens over verstrekte leningen en niet alle gezinsmigranten gebruikmaken van een lening.

²⁶ Cijfers ontvangen van het Ministerie van SZW.

²⁷ MWM2 (2016) *Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars (cohort 2013-1 en 2)*. In opdracht van DUO en het ministerie van SZW.

Tabel 4.17 Resultaten van het cohort dat het eerste kwartaal 2013 is ingestroomd (peildatum 1 april 2016)

| | Asielmigrant | | Gezinsmigrant | | Totaal | |
|-------------------------------------|--------------|-----|---------------|-----|----------|-----|
| | Absoluut | % | Absoluut | % | Absoluut | % |
| Totaal aantal inburgeringsplichtig | 515 | 100 | 598 | 100 | 1.113 | 100 |
| Voldaan aan inburgeringsplicht | 157 | 30 | 377 | 63 | 534 | 48 |
| Ontheffing inburgeringsplicht | 16 | 3 | 4 | 1 | 20 | 1 |
| Nog inburgeringsplichtig | 342 | 66 | 217 | 36 | 559 | 50 |
| <i>Waarvan deelname aan examen*</i> | 134 | 39 | 89 | 41 | 223 | 40 |
| <i>Waarvan deelname aan cursus*</i> | 315 | 92 | 82 | 38 | 369 | 66 |

Bron: kamerbrief voortgang inburgering

¹Dit zijn voorlopige cijfers

*procent van het aantal nog inburgeringsplichtige migranten die deelnemen aan het examen of aan een inburgeringscursus.

Na het overschrijden van de initiële inburgeringstermijn wordt overigens onderzoek gedaan naar de verwijtbaarheid van de overschrijding. Uit nader onderzoek onder de inburgeraars, die in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, blijkt dat maar voor een klein percentage er daadwerkelijk sprake is van een verwijtbare overschrijding van de termijn. In veel gevallen hebben inburgeraars namelijk een verlenging van hun inburgeringstermijn gekregen vanwege een lang verblijf in het AZC of vanwege alfabetisering. De verwachting is dat pas in het voorjaar van 2017 een reëel beeld gegeven kan worden van het cohort dat in 2013 inburgeringsplichtig is geworden.

4.4 Doeltreffendheid inburgering

Om de doeltreffendheid van inburgering te kunnen aantonen, maken we gebruik van een aantal resultaat- en effectmetingen die in het verleden zijn uitgevoerd. Deze metingen hebben betrekking op zowel de Wet inburgering (vóór de wetsherziening die per 1 januari 2013 van kracht is geworden) als op de Wet inburgering buitenland. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat het deelnemen aan inburgering het integratieperspectief van de deelnemers tot op zekere hoogte heeft vergroot.

4.4.1 De relatie tussen taal en participatie

In verschillende studies is aangetoond dat inburgering een zelfstandig en positief effect heeft op de beheersing van de Nederlandse taal onder

migranten (Dagevos en Odé, 2011; Klaver e.a. 2012).²⁸ Migranten die zijn ingeburgerd, spreken over het algemeen beter Nederlands dan degenen die niet zijn ingeburgerd. Deze conclusie lijkt evident, maar bedacht moet worden dat migranten op tal van manieren de Nederlandse taal kunnen leren. Het feit dat inburgering hierin daadwerkelijk van betekenis is, geeft aan dat inburgering als een effectief beleidsconcept ten aanzien van het leren van de Nederlandse taal beschouwd kan worden.

Ook recente cijfers over de (zelf gerapporteerde) Nederlandse taalvaardigheid laten zien dat gemiddeld genomen de taalvaardigheid van migranten sinds 1998 is toegenomen. Vooral voor de eerste generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders is een flinke toename in de beheersing van het Nederlands waar te nemen (SCP, 2016). Voor deze groep geldt dat sinds 1998 sprake is van verplichte inburgering. Ook deze uitkomsten lijken dus de bevinding te ondersteunen dat inburgering een positief effect heeft op een betere Nederlandse taalbeheersing van deze groepen.

Verder maakt Dagevos (2007) duidelijk dat taalkennis een significante rol speelt in de mogelijkheden op participatie.²⁹ Migranten met een betere beheersing van het Nederlands laten over het algemeen een gunstiger participatieprofiel zien dan degenen met (grote) moeite met het Nederlands. Dit gunstige profiel geldt ten aanzien van zowel de netto arbeidsparticipatie als de kans op werkloosheid. Wel is het zo dat ook andere factoren een zelfstandig en soms ook groter effect hebben op de maatschappelijke participatie van migranten. Succesvolle participatie is in sterke mate afhankelijk van de leeftijd, het opleidingsniveau en de arbeidsmotivatie van migranten.

Zodoende is er dus indirect bewijs aan te voeren ten behoeve van een positieve relatie tussen inburgering en participatie: inburgering heeft een positieve invloed op de beheersing van het Nederlands en deze taalkennis blijkt vervolgens een positief effect te hebben op arbeidsmarktparticipatie en te resulteren in een kleinere kans op werkloosheid.

4.4.2 Inburgering in Nederland en maatschappelijke participatie

Inzicht in een directe relatie tussen inburgering en maatschappelijke participatie kan allereerst worden verkregen aan de hand van een kwalitatieve studie uitgevoerd door Gelderloos en Van Koert (2010) naar de maatschappelijke effecten van inburgering in een aantal Nederlandse gemeenten.³⁰ Op basis

²⁸ Dagevos, J. en A. Odé (2011). 'Inburgering en taal.' In: Vluchtelinggroepen in Nederland. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau; Klaver, J., A. Odé, J. Dagevos en L. Bakker (2012) 'Inburgering in Nederland.' In: Jaarrapport integratie 2011. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

²⁹ Dagevos J. (2007). 'Arbeid en inkomen.' In: SCP Jaarrapport Integratie 2007.

³⁰ Gelderloos, W. en J. van Koert (2010). *Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie.* Onderzoek uitgevoerd door B&A Consulting in opdracht van de Tweede Kamer.

van groepsgesprekken met inburgeraars en met professionals komt naar voren dat migranten die een inburgeringstraject volgen hun kansen op de arbeidsmarkt hebben vergroot. Geconcludeerd wordt dat veel inburgeraars door het volgen van een inburgeringscursus een baan hebben gevonden.

Deze relatie is meer recentelijk op een systematische wijze nader bestudeerd. In opdracht van het ministerie van SZW heeft Regioplan in 2013 onderzocht welke rol inburgering speelt in de kans op participatie in de vorm van betaald werk.³¹ De resultaten zijn verkregen met behulp van een koppeling van verschillende gegevensbestanden, in het bijzonder het Sociaal Statistische Bestand (gegevens over participatie) van het CBS en het ISI-bestand (gegevens over inburgering) van DUO. Bij de berekeningen van het effect van inburgering is gebruikgemaakt van meervoudige regressieanalyses.

Het onderzoek laat zien dat inburgering een licht positieve bijdrage levert aan participatie in de vorm van betaald werk voor de verschillende groepen migranten. Van de onderzochte migranten hebben degenen die zijn ingeburgerd namelijk een betere arbeidsmarktpositie dan degenen zonder inburgeringsdiploma (zie figuur 4.18).³² De positieve bijdrage van inburgering aan participatie blijft ook overeind als er kenmerken aan het model worden toegevoegd die de verschillen tussen de succesvolle inburgeraars en de referentiegroep in participatie mogelijk zouden kunnen verklaren.³³ Wel wordt uit deze analyse duidelijk dat vooral de verblijfsduur – veel meer nog dan het feit of men is ingeburgerd – van invloed is op de kans op werk. De resultaten wijzen er niettemin op dat door het succesvol afsluiten van een inburgeringstraject migranten wat gemakkelijker hun weg kunnen vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

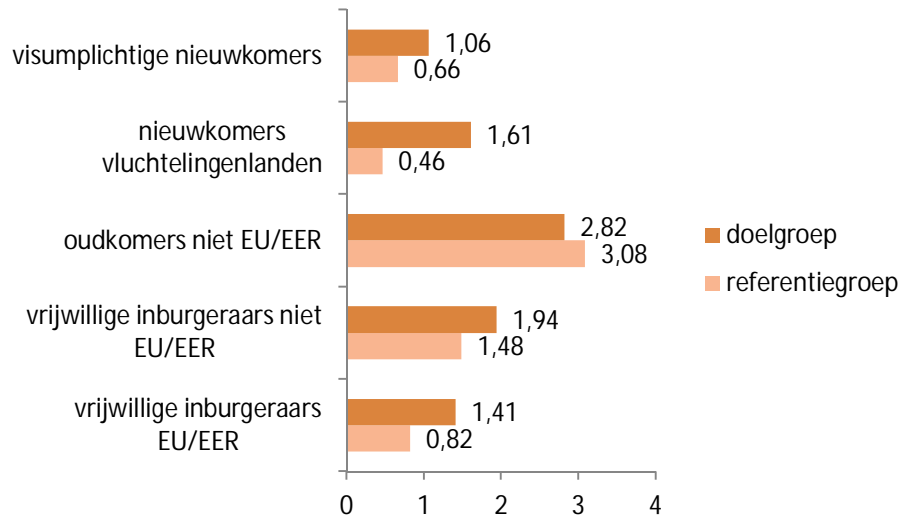
Tevens tonen de analyses aan dat dit effect met name van toepassing is voor de visumplichtige nieuwkomers, de vluchtelingen en de vrijwillige inburgeraars. Al deze inburgeraars nemen een gunstigere positie op de arbeidsmarkt in dan vergelijkbare migranten die niet zijn ingeburgerd. Daarentegen wordt het positieve effect niet geconstateerd voor de groep van oudkomers. Aangegeven wordt dat deze migranten vaak al vele jaren in Nederland verblijven en daardoor ook zonder inburgering hun weg naar de arbeidsmarkt mogelijkwijs hebben gevonden. Ten aanzien van het verrichten van betaalde arbeid heeft het volgen van een taalcursus voor deze migranten dan ook weinig toegevoegde waarde.

³¹ A. Odé, M. Paulussen-Hoogbeem en M. Witvliet (2013). *De bijdrage van inburgering aan participatie*. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan in opdracht van het ministerie van SZW.

³² De kans op een betaalde baan is in dit onderzoek geoperationaliseerd aan de hand van het aantal maanden dat zowel inburgeraars als degenen die niet zijn ingeburgerd gedurende een periode van een half jaar betaald werk hebben.

³³ De variabelen die in het model zijn opgenomen betreffen leeftijd, opleiding, geslacht, burgerlijke staat en verblijfsduur.

Figuur 4.18 Gemiddeld aantal maanden betaald werk in de tweede helft van 2010 berekend voor succesvolle inburgeraars en referentiegroepen zonder inburgeringsdiploma*



Bron: Eigen berekening Regioplan op basis van bij het CBS beschikbaar gestelde microbestanden GBA en SSB en het door DUO beschikbaar gestelde ISI-bestand

* Succesvolle inburgeraars zijn gedefinieerd als migranten die tussen 2007 en medio 2010 met een inburgeringstraject zijn gestart en dit met succes hebben afgerond in deze periode. De referentiegroep bestaat uit personen die eveneens tot de inburgeringspopulatie gerekend moeten worden, maar die in deze periode niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan.

Overigens moet bij dit alles bedacht worden dat ook de meerderheid van de succesvolle inburgeraars geen plek op de arbeidsmarkt weet te bemachtigen. Zo'n veertig procent van de inburgeraars heeft na het behalen van het inburgeringsdiploma betaald werk. Nog eens zes procent neemt deel aan het reguliere onderwijs. Ook moet we bij dit alles bedacht worden dat de meeste inburgeraars gerekend moeten worden tot de categorie gezinsmigranten. In de regel komen deze verplichte inburgeraars niet primair naar Nederland om een baan te zoeken of een opleiding te volgen.

4.4.3 Inburgering in Nederland en kennis van de Nederlandse samenleving

Inburgering richt zich niet alleen op taal maar beoogd migranten ook essentiële kennis van de Nederlandse samenleving mee te geven. Het gaat dan onder andere om kennis over praktische zaken rondom het leven in Nederland, kennis over omgangsvormen en gelden waarden en normen en de Nederlandse staatsinrichting. In hoeverre inburgering daadwerkelijk bijdraagt aan het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving is niet systematisch onderzoek. Wel is op basis van meer kwalitatief onderzoek bekend dat inburgeraars het belangrijk vinden dat zij naast kennis van de Nederlandse taal ook meer bekend raken met de Nederlandse cultuur en omgangsvormen (Bakker e.a, 2011).

4.4.4 Inburgering in het buitenland in relatie tot inburgering in Nederland

Sinds 15 maart 2006 is de Wet inburgering buitenland van kracht, als gevolg waarvan verschillende categorieën migranten eerst een toets in de kennis van de Nederlandse taal en maatschappij moeten afleggen, alvorens zij in aanmerking komen voor een verblijfsdocument. Ruim twee jaar na de invoering van deze wet heeft Regioplan een aantal opbrengsten ervan geëvalueerd.³⁴ Overigens wordt in deze evaluatie aangegeven dat het destijds nog niet mogelijk was om de daadwerkelijke effecten van deze wet te kunnen meten. Veel vreemdelingen die het examen in het buitenland hebben gedaan, zijn dan namelijk nog maar kort in Nederland. De conclusies aangaande het gesorteerde effect zijn dan ook uiterst bescheiden. Niettemin geeft dit onderzoek aan dat de Wib een goede uitgangssituatie voor inburgering in Nederland biedt. Duidelijk wordt namelijk dat de groep die in het buitenland een examen heeft afgelegd het iets beter doet bij de intake-toets in Nederland dan degenen die net vóór de invoering van de Wib naar Nederland zijn gemigreerd.

Evaluatie in 2011 naar aanleiding van veranderingen in het basisexamen

In april 2011 hebben zich veranderingen ten aanzien van zowel het niveau als de inhoud van het basisexamen in het buitenland voorgedaan. Het gaat daarbij om:

- (1) een verhoging van het niveau A1-min naar niveau A1 bij de Toets Gesproken Nederlands (TGN), en
- (2) een uitbreiding van het examen met een toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen (GBL).

In opdracht van het ministerie van SZW heeft Regioplan onderzoek gedaan naar de effecten van deze veranderingen.³⁵ Daarbij is onder andere gekeken naar de effecten op de inburgeringsprestaties in Nederland. Hoewel deze analyse slechts voor een beperkte groep is uitgevoerd, wordt niettemin op een licht positief effect gewezen.³⁶ Zo blijkt dat de kandidaten die na de toetsverandering in het buitenland naar Nederland zijn gekomen, gemiddeld iets vaker binnen een periode van tweeënhalve jaar na het Wib-examen ook de inburgeringscursus in Nederland succesvol afronden. Daarnaast blijken de Wib-kandidaten nieuwe stijl zichtbaar korter over hun inburgering in Nederland te doen. Verschillen tussen beide groepen in het aandeel kandidaten dat in Nederland voor het iets moeilijker NT2-staatsexamen opgaat, zijn door de onderzoekers niet gevonden.

³⁴ M. Brink, M. van Gent en A. Odé (2009). *De werking en eerste resultaten van de Wet inburgering buitenland*. Amsterdam: Regioplan. Onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM/WWI.

³⁵ A. Odé, M.C. Paulussen-Hoogeboom, J. Stouten en M. Witvliet (2014). *Evaluatie Wet inburgering buitenland*. Amsterdam: Regioplan. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW.

³⁶ Verband houdend met de wens om het effect van verblijfsduur in Nederland op het inburgeringsresultaat hierin zo min mogelijk te laten doorklinken, is deze exercitie beperkt gebleven tot de groep die kort na aankomst in Nederland met de inburgering is begonnen.

De toetsuitbreiding en normverhoging van het basisexamen inburgering in het buitenland hebben aldus geleid tot een hoger taalniveau bij aankomst in Nederland en een iets succesvollere inburgering in dit land. Overigens laten de analyses eveneens zien dat de gevonden patronen overeind blijven als rekening wordt gehouden met de verschillende samenstelling van de groep kandidaten oude stijl en nieuwe stijl.

4.5 Doelmatigheid inburgering

Tot slot komt de vraag naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid aan de orde. Een eerste belangrijke bevinding is dat hier weinig specifiek onderzoek naar gedaan is in de afgelopen jaren. Alleen naar de doelmatigheid onder de Wet inburgering nieuwkomers en de Oudkomersregelingen is in 2001 door het IBO een studie verricht.³⁷

De conclusie van dat onderzoek was dat er sprake was van een beperkte doelmatigheid van het inburgeringsbeleid. Uit het IBO-onderzoek kwam een aantal factoren naar voren die een negatieve invloed hebben gehad op de doelmatigheid van de inburgering in de eerste jaren van het inburgeringsbeleid (Win en oudkomersregelingen), te weten:

- Een gebrek aan maatwerk in inburgeringstrajecten voor nieuwkomers: de regionale opleidingscentra (roc's) boden grotendeels gestandaardiseerde inburgeringsprogramma's aan van zeshonderd uur. Daarbij werd geconcludeerd dat de relatie tussen de resultaten en de ingezette middelen kon worden verbeterd. Voor oudkomerstrajecten konden destijds al andere aanbieders van inburgeringstrajecten worden gecontracteerd. Ervaringen met deze trajecten lieten zien dat in deze trajecten met dezelfde of minder middelen betere resultaten werden geboekt.
- Gebrekkige prikkels in het systeem voor verschillende betrokken partijen om tot resultaten te komen, met name het ontbreken van perspectief van inburgering en de te behalen niveaus en vaardigheden.

Om de doelmatigheid van de inburgering te verhogen heeft de IBO-werkgroep destijds een aantal beleidswijzigingen uitgewerkt met betrekking tot de noodzaak van de introductie van een duidelijke inburgeringstoets (eindniveau), de introductie van juridische en financiële consequenties, het invoeren van een openmarktmodel met meerdere aanbieders en het koppelen van de financierings- en verantwoordingssystematiek aan behaalde resultaten. Deze voorstellen zijn uiteindelijk meegenomen in de uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel dat uiteindelijk pas in 2007 is ingevoerd.³⁸

In de wetsevaluatie van de Wet inburgering van Significant uit 2010 is wel aandacht voor de kosten (per inburgeraar) die gepaard gaan met het nieuwe

³⁷ IBO (2001) Perspectief op integratie. IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid.

³⁸ Zie: TK 2003-2004, 29543, nr. 1 Herziening van het inburgeringsstelsel.

stelsel dat in 2007 werd ingevoerd, maar de doelmatigheidsvraag wordt in deze evaluatie niet gesteld. Er zijn ook geen andere bronnen gevonden die zicht bieden op de doelmatigheid van de Wi. Deze indruk wordt ook bevestigd in de gesprekken met gemeenten en het Rijk die in het kader van deze beleidsdoorlichting zijn gehouden; zij geven aan geen beeld te hebben van de doelmatigheid van het beleid. In die zin is de vraag of met minder middelen hetzelfde bereikt had kunnen worden, of met dezelfde middelen meer resultaat geboekt had kunnen worden niet goed te beantwoorden. Wel worden factoren benoemd die een doelmatige uitvoering van de Wi beïnvloed hebben. Factoren die de doelmatigheid in negatieve zin hebben beïnvloed zijn onder andere gelegen in de vele beleidsregels (en tussentijdse wijzigingen daarin). Een aspect dat in dit verband genoemd wordt, is de eigen bijdrage (van 270 euro) van de inburgeraar die onder de Wi verplicht werd gesteld. Deze eigen bijdrage was ingevoerd om het niet-vrijblijvende karakter van inburgering te benadrukken en mensen te prikkelen om de cursus te volgen en af te ronden. Vanuit gemeenten bestond echter de vrees dat vanwege deze eigen bijdrage mensen (met name vrijwillige inburgeraars) zouden afhaken. In sommige gemeenten zijn daarom participatie- of stimuleringsbonussen ingevoerd van dezelfde omvang als de verplichte eigen bijdrage. Voor de inburgeraar betekende dit in feite dat de inburgering gratis was, maar voor de gemeente vergde dit veel administratieve lasten bij de verantwoording. Ook de beperkte beleidsvrijheid van gemeenten in bijvoorbeeld het vrijstellen van sommige oudkomers (onder andere personen die evident ingeburgerd waren maar dat formeel niet konden aantonen), wordt als een factor genoemd die de uitvoering heeft belast. Een factor die volgens respondenten de doelmatigheid in positieve zin heeft beïnvloed, is dat de invoering van de marktwerking bij de overgang van de Win naar de Wi geleid heeft tot lagere trajectprijzen.

Met betrekking tot de herziene Wi die per 2013 is ingevoerd, geldt dat alleen nog middelen beschikbaar zijn voor:

- het onderhouden, ontwikkelen en afnemen van de examens;
- DUO voor de uitvoering van het inburgeringsstelsel (organisatie examens, uitvoering sociaal leenstelsel, informatievoorziening en handhaving) en;
- het COA voor het organiseren van voorinburgering en middelen voor maatschappelijke begeleiding.

DUO stelt elk jaar een begroting op voor de uitvoering van de verschillende taken in het kader van inburgering en sluit met het ministerie een dienstverleningsovereenkomst af. De afrekening gebeurt op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten. Vanwege de verhoogde instroom wordt nu meer beroep gedaan op de capaciteit van DUO. Bovendien betekent de verhoogde instroom dat meer mensen examen doen, wat impliceert dat examenvragen eerder *overexposed* worden en eerder vervangen moeten worden. De verwachting is dat door de volumestijging de uitvoeringskosten alleen maar gaan toenemen. Ook beoogde de invoering van de participatieverklaring als verplicht onderdeel van inburgering zal beslag leggen op extra middelen. DUO

geeft aan dat niet bezuinigd kan worden op de uitvoeringskosten. Indien minder budget beschikbaar zou komen voor inburgering dan impliceert dit volgens hen beleidskeuzes, dat wil zeggen dat sommige taken dan niet meer uitgevoerd zouden kunnen worden door DUO.

20-plus- en 20-minvarianten³⁹

Verschillende respondenten (vanuit gemeente, Rijk en DUO) benoemen het inzetten van extra begeleiding en ondersteuning van kwetsbare groepen inburgeraars die niet in staat zijn om zelfstandig of met behulp van hun omgeving aan de inburgeringsplicht te voldoen, als mogelijkheid om de effectiviteit van het huidige inburgeringsbeleid te vergroten. In dit verband worden vaak asielmigranten genoemd als kwetsbare groep (de eerste cijfers over het nieuwe stelsel laten inderdaad zien dat de resultaten bij deze groep achterblijven), maar ook onder andere migrantengroepen kunnen kwetsbare inburgeraars zitten. Een eerste inventarisatie onder huwelijksmigranten laat bijvoorbeeld zien dat zo'n twintig procent van deze groep sinds de invoering van de herzien WI in 2013 nog niet actief aan inburgering is begonnen.

Gerichte begeleiding bij inburgering (bij het kiezen van een inburgeringscursus en ondersteuning gedurende het traject) van risicogroepen kan naar verwachting de doeltreffendheid van het inburgeringsbeleid vergroten. Overigens benoemen respondenten dat de meerderheid van de inburgeringsplichtigen wel in staat is om eigen verantwoordelijkheid te dragen en dat vooral winst is te behalen uit een gerichte extra inzet op een selectieve groep. De participatieverklaring (inmiddels ingevoerd voor asielmigranten en voorzien in 2017 voor overige nieuwkomers) kan een aangrijpingspunt vormen voor deze versterkte regierol, omdat nieuwkomers in het kader van de participatieverklaring automatisch in beeld komen bij de gemeente. Andere gedachten om de doeltreffendheid van het beleid te verhogen, zijn het realiseren van duale trajecten en het verlagen van financiële drempels voor deelname aan een inburgeringscursus voor sommige groepen door bijvoorbeeld vouchers aan te bieden.

Wat betreft de 20-minvariant wordt door respondenten bij het Rijk en DUO aangegeven dat er op de uitvoeringskosten nauwelijks te bezuinigen valt. Eventuele bezuinigingen zouden dan ook in het beleid gezocht moeten worden. De uitgaven aan voorinburgering (circa 4 miljoen in 2015) en het leningenstelsel (circa 37 miljoen in 2015) worden als mogelijke posten genoemd. Op dit moment is het maximale leenbedrag 10.000 euro ongeacht het traject dat een inburgeraar gaat volgen. Er zou in het te lenen bedrag meer gedifferentieerd kunnen worden naar niveau. Voor een analfabeet kost een traject al gauw 10.000 euro maar voor andere niveaus liggen de trajectprijzen lager. In de praktijk wordt echter vaak de maximale lening aangevraagd. De huidige praktijk lijkt er bovendien toe te leiden dat trajectprijzen van inburgeringstrajecten niet altijd scherp in de markt worden gezet.

³⁹ Uitgaande van de begroting van 2015 zou dit een bedrag van circa 12,4 miljoen betekenen.

Differentiatie van de lening naar te behalen niveau kan waarschijnlijk bijdragen aan kostenreductie maar vraagt wel om een goede uitvoering. Sturen op hogere niveaus vraagt om maatwerk dat begint met een meer bindende advisering (vanuit het COA) over het te volgen inburgeringstraject. Bovendien zet het huidige systeem aan tot risicomijdend gedrag (dat wil zeggen inzetten op lagere niveaus om zeker te stellen dat het examen gehaald wordt). Door het inbouwen van positieve prikkels (bijvoorbeeld studeren met behoud van uitkering voor hoger opgeleiden) kunnen inburgeraars verleid worden tot het behalen van hogere taalniveaus.

Andere bezuinigingen zouden gevonden kunnen worden in het afschaffen van de voorinburgering. Voorwaarde hiervoor is wel dat de wachttijden in het AZC voor statushouders korter worden om zo snel mogelijk te kunnen starten met het inburgeringstraject.

4.6 Samenvatting en conclusie

Inburgering vormt het belangrijkste beleidsinstrument van het specifieke integratiebeleid onder beleidsartikel 13. Kennis van de Nederlandse taal en samenleving wordt beschouwd als een essentiële eerste stap voor zelfredzaamheid en verdere integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. Sinds de invoering van de verplichte inburgering in 1998 is het inburgeringsstelsel een aantal keren grondig herzien:

- van een aanbodstelsel met een inspanningsverplichting voor nieuwkomers onder de Win en aparte oudkomersregelingen voor vrijwillige inburgering (1998-2006), naar;
- een algemene inburgeringsplicht voor oud- én nieuwkomers met resultaatverplichting onder de Wi (2007-2012), naar;
- het huidige stelsel van eigen verantwoordelijkheid en resultaatverplichting voor nieuwkomers onder de herziene Wi (sinds 2013).

Tot 2013 speelde de gemeentelijke overheid een essentiële rol in het aanbieden van inburgeringstrajecten. Vanaf 2013 is hiervan geen sprake meer. De beleidsvolatiliteit rondom inburgering weerspiegelt zich ook in de beschikbare middelen voor inburgering. Op het hoogtepunt (2010) bedroegen de uitgaven voor inburgering vanuit het beleidsartikel ruim 500 miljoen. Daarna zijn de uitgaven snel afgebouwd en bedragen nog maar circa 60 miljoen in 2016.

Ten aanzien van het doelbereik van het inburgeringsbeleid kan geconcludeerd worden dat daar in de eerste jaren (onder de Win) slechts in beperkte mate sprake van was. Hoewel in deze periode veel nieuw- en oudkomers een inburgeringstraject hebben gevolgd, haalden velen niet het beoogde niveau van zelfredzaamheid (A2/NT2-2). Onder de Wi was het doelbereik beter. Als gevolg van de resultaatverplichting hebben meer inburgeraars het minimale niveau van zelfredzaamheid wel bereikt; bijna twee derde van de verplichte

inburgeraars heeft A2-niveau of hoger gehaald. Positief is tevens dat ruim de helft van de aangeboden trajecten een duaal karakter had.

De eerste cijfers over de resultaten van inburgering sinds de invoering van herziene Wet inburgering per 1 januari 2013, stemmen vooralsnog niet optimistisch. Een aanzienlijke groep inburgeraars is (nog) niet in staat gebleken om binnen drie jaar het inburgeringsexamen te halen. Met name asielmigranten vormen in dit opzicht een kwetsbare groep.

Ten aanzien van de doeltreffendheid kan op basis van bestaand onderzoek worden geconcludeerd dat het deelnemen aan inburgering tot op zekere hoogte behulpzaam is om actief en succesvol in de Nederlandse samenleving te participeren. Zowel de evaluaties van de Wet inburgering buitenland in 2009 en 2014 als een evaluatie van de Wet inburgering in 2013 tonen aan dat het succesvol afronden van het examen in dit verband tot licht positieve resultaten en effecten leidt. Voor nieuwkomers lijkt het beleid doeltreffender te zijn geweest dan voor oudkomers. In dat licht bezien is de keuze om in het nieuwe stelsel sinds 2013 alleen nieuwkomers onder de verplichte inburgering te laten vallen een gelukkige keuze geweest.

Met deze licht positieve resultaten wordt de rol van beleid zichtbaar in de mogelijkheid voor migranten om een meer of minder succesvolle integratie te realiseren. Allereerst levert een goed resultaat bij de inburgering in het buitenland een iets betere startpositie bij de inburgering in Nederland op. Ook heeft de huidige Wet inburgering buitenland geleid tot een verschuiving ten gunste van iets hoger opgeleide migranten. Eenmaal in Nederland blijkt dat de Wet inburgering het perspectief op maatschappelijke participatie in beperkte mate vergroot. Migrant die de inburgering succesvol hebben afgerond, laten een gunstigere positie op de arbeidsmarkt zien dan degenen voor wie dit niet het geval is geweest. Deze uitkomst geldt overigens alleen voor de nieuwkomers in Nederland. Voor de degenen die al vele jaren in dit land verblijven, heeft de inburgeringsplicht geen verbetering in de maatschappelijke positie gebracht.

Bij dit alles moeten we beseffen dat inburgering als beleidsconcept slechts een bescheiden (doch significante) rol speelt in de kansen op maatschappelijke participatie van migranten in Nederland. Andere factoren – waaronder opleiding en verblijfsduur – zijn minstens zo belangrijk ter verklaring van maatschappelijk succes. Daarnaast past de conclusie dat ook de meerderheid van de succesvolle inburgeraars geen plek op de arbeidsmarkt weet te bemachtigen. Slechts een minderheid van deze migranten heeft na het behalen van het inburgeringsdiploma betaald werk. Ook na inburgering blijft de maatschappelijke positie van veel migranten dus problematisch.

Tot slot geldt dat ten aanzien van de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid op basis van bestaande bronnen nauwelijks gefundeerde uitspraken gedaan kunnen worden. Wel is er een duidelijke doelmatigheidsslag gemaakt bij de overgang van de Win naar de Wi door de invoering van marktwerking en het vaststellen van een verplicht eindniveau. Voor het stelsel dat van kracht is per

1 januari 2013 zijn veel minder middelen beschikbaar, maar tegelijkertijd moeten we constateren dat de behaalde resultaten vooralsnog tegenvallen. Hier lijkt het mogelijk om een doelmatigheidsslag te maken door meer gerichte aandacht voor de meest kwetsbare groepen in de inburgering.

5 ANTIDISCRIMINATIEBELEID

Nederland heeft een lange traditie in het bestrijden van discriminatie en ongelijke behandeling. Deze traditie is verankerd in wet- en regelgeving. Daarnaast is in de afgelopen jaren activerend beleid gevoerd ter voorkoming en bestrijding van ongelijke behandeling als gevolg van discriminatie (vgl. Entzinger e.a., 1994).¹ Hoewel het accent in de aanpak van discriminatie gedurende de jaren aan verandering onderhevig is geweest (van het vooral bestrijden van achterstelling naar het bevorderen van maatschappelijke samenhang), vormt de aandacht voor discriminatie een continu thema in het Nederlandse integratiebeleid. De overheid zet zich actief in om een level playing field te verwezenlijken; oneigenlijke barrières die de integratie van migranten belemmeren, moeten worden aangepakt. Vanuit beleidsartikel 13 op de SZW-begroting zijn hieraan in de afgelopen vijftien jaar dan ook systematisch middelen besteed. In de periode 2000-2015 lagen de uitgaven hieraan op jaarbasis tussen de 100.000 à 500.000 euro.

In dit hoofdstuk staan we allereerst stil bij welk beleid de afgelopen vijftien jaar is gevoerd en welke ontwikkelingen zich daarbinnen hebben voorgedaan (paragraaf 5.1). Vervolgens reconstrueren we de beleidstheorie van het antidiscriminatiebeleid (paragraaf 5.2). Daarna brengen we – voor zo ver dat mogelijk is – het (veronderstelde) doelbereik (paragraaf 5.3), de doeltreffendheid (paragraaf 5.4) en de doelmatigheid (paragraaf 5.5) van het antidiscriminatiebeleid in beeld.

5.1 Beleidsontwikkelingen antidiscriminatiebeleid

De antidiscriminatie-norm is verankerd in internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, alsmede in nationale wetgeving. In de volgende paragraaf wordt allereerst beknopt aandacht besteed aan het wettelijk kader. De verankering van de antidiscriminatie-norm en de gelijke positie van burgers in verdragen en wetgeving wordt echter niet voldoende geacht om discriminatie en ongelijke behandeling daadwerkelijk uit te bannen. De overheid heeft daarom ook altijd activerend beleid gevoerd ter voorkoming en bestrijding van discriminatie. Na een beknopte beschrijving van het wettelijk kader wordt in deze paragraaf ingegaan op het Nederlandse beleid dat sinds 2000 is gevoerd om discriminatie tegen te gaan.

¹ Het antidiscriminatiebeleid is binnen de Rijksoverheid verdeeld over diverse ministeries, ieder met een eigen vakinhoudelijke verantwoordelijkheid. De betrokken ministeries zijn: ministerie SZW, BZK, VenJ, OCW en VWS. Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor het antidiscriminatiebeleid op grond van afkomst, religie en huidskleur. Deze verantwoordelijkheid bakent voor een deel ook dit hoofdstuk af.

“Discriminatie en ongelijke behandeling zijn in ons land bij wet verboden, maar daarmee zijn we er niet. Nederland heeft zich internationaal vastgelegd op het actief tegengaan van vooroordeel en discriminatie in brede zin.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nr. 17)

5.1.1 Internationale verdragen en nationale wetgeving

Eén van de eerste verdragen die Nederland heeft getekend en geratificeerd is het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (*Trb* 1967, nr. 48). De partijen hebben zich bij ondertekening van het verdrag verplicht om rassendiscriminatie te veroordelen en om met alle mogelijke middelen en zonder uitstel een beleid te voeren gericht op het elimineren van rassendiscriminatie.²

“De Staten die partij zijn bij dit Verdrag veroordelen rassendiscriminatie en nemen de verplichting op zich onverwijld en met alle daarvoor in aanmerking komende middelen een beleid te zullen voeren dat erop is gericht alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen en een goede verstandhouding tussen alle rassen te bevorderen (...).” (artikel 2 lid 1)

In veel landen vormde het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie een belangrijke aanzet om te komen tot nationale wetgeving. Voor Nederland geldt bijvoorbeeld dat in 1971 de anti-discriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen (thans artikelen 137c – 137g). Ook is bij de grondwetsherziening van 1983 (*Stb.* 1983, nr. 50) een nieuw artikel 1 aan de Grondwet toegevoegd.

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.” (artikel 1 Grondwet)

Artikel 1 van de Grondwet is een algemene bepaling die in de eerste plaats de overheid verbiedt om haar burgers te discrimineren. Om het recht op gelijke behandeling te garanderen tussen overheid en burgers (verticale werking), én tussen burgers onderling (horizontale werking), is artikel 1 van de Grondwet in een aantal wetten uitgewerkt. De in 1994 in werking getreden Algemene wet gelijke behandeling (*Awgb*) verbiedt dat in het maatschappelijk verkeer direct of indirect onderscheid wordt gemaakt op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, zwangerschap, nationaliteit,

² Andere belangrijke internationale afspraken waarin een verbod op discriminatie en/of een verplichting tot actieve bestrijding ervan kan worden afgeleid, zijn onder andere: het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Vrijheden (*Trb* 1969, nr. 99), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (*Trb* 1951, nr. 154), het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000/C 364/01) en diverse EU-richtlijnen over discriminatie, waaronder de Europese Richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (2000/43/EG).

hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Daarnaast zijn – naar aanleiding van richtlijnen van de Raad van de Europese Unie – nog andere wetten van kracht geworden, bijvoorbeeld de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (2002), de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (2003) en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (2004).

Het wettelijk kader wordt niet toereikend geacht om discriminatie en ongelijke behandeling daadwerkelijk uit te bannen. De overheid heeft daarom ook altijd activerend beleid gevoerd gericht op de aanpak van discriminatie. Dit beleid heeft zich hoofdzakelijk geconcentreerd langs twee lijnen, te weten de inzet op bewustwording en de maatschappelijke samenhang enerzijds en aandacht voor normstelling anderzijds. Daarnaast is ingezet op een (lokale) infrastructuur voor de bescherming en de ondersteuning van slachtoffers van discriminatie. In de navolgende paragrafen worden het antidiscrimatiebeleid en de ontwikkelingen daarin uiteengezet aan de hand van de belangrijkste actieplannen en programma's die zijn opgesteld in de periode 2000-2015.

5.1.2 Antidiscrimatiebeleid periode 2000-2015

In de onderzoeksperiode zijn verschillende actieplannen en programma's opgesteld, te weten het Nationaal Actieplan tegen Racisme uit 2003, het Actieprogramma bestrijding van discriminatie uit 2010 en de aanscherping van dit actieprogramma in 2011 (en recent het Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie (2016)). De actieplannen en programma's volgen elkaar min of meer in tijd op en over de jaren heen zijn tientallen initiatieven opgezet om discriminatie te bestrijden. Daarbinnen is echter de aandacht voor verschillende vormen van discriminatie, alsook voor doelgroepen die discriminatie ervaren, over de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. Het antidiscrimatiebeleid kenmerkt zich daarmee tegelijkertijd door continuïteit (in termen van aandacht en middelen voor de bestrijding van discriminatie) en discontinuïteit (in termen van verschillende aandachtsvelden en doelgroepen op projectniveau).

Verder is naast de verschillende actieplannen en programma's in 2009 de Wet gemeentelijke antidiscrimatievoorzieningen (Wga) in werking getreden. De Wga verplicht het college van burgemeester en wethouders van iedere gemeente om burgers toegang te bieden tot een antidiscrimatievoorziening (adv).

De analyse van zowel de actieplannen en programma's als de Wga laat zien dat het beleid in de onderzoeksperiode de volgende inhoudelijke insteek heeft gekend, namelijk: het bevorderen van de maatschappelijke samenhang met aandacht voor specifieke groepen en repressief optreden tegen discriminatoir gedrag. Daarnaast heeft men geïnvesteerd in de infrastructuur ter bescherming en ondersteuning van slachtoffers van discriminatie. Hieronder gaan we nader in op de twee thema's en op de infrastructuur in de bestrijding van discriminatie.

Bevorderen maatschappelijke samenhang met aandacht voor specifieke groepen

Voorafgaand aan de onderzoeksperiode was de focus van het antidiscriminatiebeleid primair gericht op achterstelling van personen uit etnische minderheden door de autochtone meerderheid. In het Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP, 2003) sprak men toen van de ‘traditionele vormen’ van discriminatie. Door toegenomen multi-etnische tegenstellingen in de samenleving werd het beleidsveld van vooroordeel en discriminatie begin jaren 2000 uitgebreid. In het NAP is deze vernieuwde kijk op vooroordeel en discriminatie opgenomen.

“Discriminatie betreft allang niet meer alleen het onderscheid tussen een witte meerderheid tegenover een zwarte minderheid. De multi-etnische samenleving brengt spanningen tussen groepen met zich mee die minstens zo virulent kunnen zijn als de ‘traditionele’ vormen van discriminatie.” (NAP, 2003, p. 3)

De doelstelling van het NAP was het dichter bij elkaar brengen van burgers (toenadering). Hierbij had men nadrukkelijk alle groepen in de samenleving voor ogen. De regering achtte het van groot belang dat de samenleving bijeen bleef en dat er bruggen werden geslagen door onder meer het bestrijden van het bestaan van wederzijdse vooroordelen.

“De nadruk dient te komen liggen op datgene wat de verschillende groepen met elkaar gemeen hebben. Nodig is de wederzijds erkenning dat ondanks de onmiskenbare verschillen tussen deze groepen, een ieder burger is van dezelfde samenleving.” (NAP, 2003, p. 4)

Het dichter bij elkaar brengen van burgers werd – na de moord op Theo van Gogh in 2004 en de opgelopen spanningen – van een nieuwe impuls voorzien in de vorm van het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding (BIMB). Het doel van het BIMB was om acties en initiatieven van gemeenten, maatschappelijke, godsdienstige en levensbeschouwelijke organisaties en burgers die zijn gericht op het versterken van binding en betrokkenheid te stimuleren, te ondersteunen en op een positieve wijze voor het voetlicht te brengen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30054, nr. 1).

In het Actieprogramma uit 2010 en in de aanscherping van het Actieprogramma in 2011 bleef de nadruk op de maatschappelijke samenhang bestaan, zij het dat het repressief optreden tegen discriminatie meer op de voorgrond is komen te staan. Daarbij vond echter wel een kentering plaats in de rol die de overheid voor zichzelf ziet weggelegd in het voorkomen van discriminatie. De verantwoordelijkheid werd expliciet bij de samenleving gelegd, waarbij de overheid faciliterend en ondersteunend optreedt waar nodig.

“Discriminatie staat haaks op de burgerschapsgedachte; zij raakt mensen in het hart, staat betrokkenheid bij de samenleving in de weg en belemmert mensen deel te nemen en te investeren in de gemeenschap. Discriminatie belemmert de verbindingen tussen mensen, bedreigt de sociale samenhang en zorgt voor tegenstellingen in de samenleving. Het is primair aan de inwoners van dit land om met elkaar de gemeenschap vorm te geven en zich vrij te maken van vooroordelen en discriminatie. (Aanscherping Actieprogramma 2011, p. 3)

Mede naar aanleiding van verschillende incidenten met religieuze connotatie (bekladdingen en vernielingen van synagogen en Joodse monumenten en antisemitische spreekkoren tijdens voetbal) vindt daarnaast een verschuiving plaats waarin discriminatie niet langer (ook) wordt gekoppeld aan afkomst, maar hoofdzakelijk aan etnisch-culturele en religieuze identiteit. Zo richt het beleid zich meer dan voorheen op de aanpak van antisemitisme en – zo bleek ook uit gesprekken met respondenten – verdween de aandacht voor racisme meer naar de achtergrond.

In 2010 werd de Tweede Kamer naar aanleiding van antisemitische incidenten en uitingen verzocht een concreet actieprogramma bestrijding antisemitisme op te stellen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123 VI, nr. 111).³ De minister van Justitie heeft destijds toegezegd de motie te willen behandelen vanuit het brede perspectief van discriminatie. De praktijk wees echter uit dat de initiatieven – naast de focus op de repressieve aanpak – met name gericht waren op het bestrijden van antisemitisme.

“Het actieprogramma is op hoofdlijnen in een interdepartementaal overleg onder voorzitterschap van het ministerie van VROM met enkele landelijke Joodse organisaties besproken. (...) In het actieprogramma wordt onder meer aandacht besteed aan het belang van de lokale samenwerking tussen de autoriteiten en (Joodse) belangenorganisaties en komen projecten aan de orde die specifiek gericht zijn op het tegengaan van xenofobie en antisemitisme bij jongeren. (...). De overheid hecht aan het verbeteren van de registratie van discriminatie en het monitoren van onder andere antisemitisme. (...) Ten slotte wordt aandacht besteed aan het thema antisemitisme in het onderwijs en de voorlichting over de Tweede Wereldoorlog.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123 VII, nr. 74)

Na aanscherping van het Actieprogramma in 2011 stond de aanpak van antisemitisme én discriminatie van lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders centraal. Hiermee werd de doelgroep die discriminatie ervaart in het beleid weer verbreed.

Volgens respondenten heeft de wisselende aandacht voor afzonderlijke doelgroepen die discriminatie ervaren en de verminderde aandacht voor racisme in het antidiscriminatiebeleid tot kritische geluiden geleid. Dit wordt onderkend in het meest recente actieplan, te weten het Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie (2016).

³ Motie van Van der Staaij.

“Ten slotte werd geconstateerd dat de aandacht in het actieprogramma uit 2010 voor specifieke groepen evenwichtiger kon: hierin werd nauwelijks aandacht besteed aan discriminatie van moslims, vrouwen, mensen met een handicap en aan antizwart racisme. Daar was een inhaalslag nodig, die zijn weerslag vindt in bijlage II.”
(Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie, 22 januari 2016)*

*In bijlage II is de specifieke aanpak van discriminatie op grond van afkomst, huidskleur, religie, seksuele gerichtheid, geslacht, leeftijd en handicap of chronische ziekte opgenomen.

In de jaren die volgen na 2010 werd in voortgangsbrieven gerefereerd aan de veranderde context en werd de focus in de herijking van het antidiscriminatiebeleid (Nationaal actieprogramma tegen discriminatie, 2016) qua doelgroepen en verschijningsvormen van discriminatie opnieuw verbreed. Voorts wordt daarin aandacht voor preventie en bewustwording – naast een repressieve aanpak – weer onderstreept.

“Er is sinds 2010 het nodige veranderd in ons land en de wereld om ons heen. Internationale ontwikkelingen rond radicalisering, moslimhaat en antisemitisme beïnvloeden het vraagstuk van discriminatie. Ook racisme is een onderwerp dat maatschappelijk nog voor veel discussie en verontwaardiging zorgt. (...) Dit vormt voor ons de aanleiding om in 2015 vanuit de huidige context opnieuw te kijken naar de samenhang, focus en doeltreffendheid van het actieprogramma.” (Voortgangsbrief discriminatie, 11 februari 2015, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 30950, nr. 76)).

Separaat aan deze ontwikkelingen wordt door het ministerie van SZW sinds 2014 op basis van het actieplan arbeidsmarktdiscriminatie specifiek ingezet op de bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29544, nr. 523). Het actieplan bevat tientallen acties om discriminatie op de arbeidsmarkt te bestrijden die zijn beschreven aan de hand van vijf sporen: handhaving, melding en registratie, kennis en bewustwording, diversiteitsbeleid en onderzoek.

Repressief optreden tegen discriminatoir gedrag

Daarnaast heeft de overheid zich in het antidiscriminatiebeleid gericht op repressieve maatregelen tegen discriminatoir gedrag. Deze maatregelen stonden met name op de voorgrond in het Actieprogramma bestrijding van discriminatie uit 2010 en de aanscherping van dit actieprogramma in 2011. In dit Actieprogramma gaat veel aandacht uit naar maatregelen om a) het doen van aangifte tegen discriminatie te bevorderen, b) te stimuleren dat gemeenten actief lokaal antidiscriminatiebeleid formuleren met aandacht voor de inzet van opsporingsmiddelen en c) de verhoging van de strafeis in geval van geweldsmisdrijven met een discriminatoire achtergrond of discriminatoir motief.

“Voor een adequate bestrijding van discriminatie is het nodig dat burgers aangifte doen van discriminatie bij politie en dit in ieder geval melden bij een adv of bijvoorbeeld politie, vertrouwenspersoon, belangenorganisatie of de Cgb. De overheid vindt melding en aangifte van discriminatie van groot belang.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32123, VII, nr. 74)

Het vervolgingsbeleid voor discriminatiezaken is neergelegd in de Aanwijzing Discriminatie van het Openbaar Ministerie, die bepaalt dat de politie een aangifte van discriminatie altijd moet opnemen en dat – bij voldoende bewijs – altijd vervolging wordt ingesteld.

Lokale infrastructuur ter bescherming van burgers tegen discriminatie

Discriminatie manifesteert zich in de directe leefomgeving van mensen: in de wijk of buurt, op het werk, waar men sport et cetera. De aanpak van discriminatie en bescherming van slachtoffers in de leefomgeving werd in het NAP uit 2003 al benadrukt, maar werd in de jaren die daarop volgen nog versterkt door de inrichting van de lokale antidiscriminatievoorzieningen (adv's) in de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga).

“Een ieder heeft het recht om op een veilige manier te kunnen wonen, opgroeien en ontspannen. Discriminatie en aanverwante vormen van intolerantie ondermijnen deze veilige leefomgeving en dienen aangepakt te worden op het niveau waar ze zich manifesteren, ieders directe leefomgeving.” (Actieplan, p. 7)

In 2005 heeft de regiegroep ‘Toekomst ADB's’ advies uitgebracht over de toekomst van de antidiscriminatiebureaus. De regiegroep adviseerde in haar advies ‘Perspectief op gelijke behandeling’ dat burgers in heel Nederland toegang moeten hebben tot een laagdrempelige, onafhankelijke en efficiënte voorziening voor advies en bijstand als zij zich gediscrimineerd voelen.

Hoewel indertijd op verschillende plekken reeds voorzieningen aanwezig waren, wees de ervaring uit dat het niet lukte om tot een landelijke dekking te komen (Tweede Kamer 2007-2008, 31439, nr. 3). In 2009 is daarom de Wga in werking getreden (Stb. 2009, 313). De Wga bevat de verplichting voor het college van burgemeester en wethouders van iedere gemeente om haar burgers toegang te verlenen tot een antidiscriminatievoorziening.

“Een landelijk dekkend netwerk van dergelijke lokale voorzieningen is noodzakelijk om de landelijke infrastructuur ten behoeve van de bescherming van de burger tegen discriminatie te complementeren. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om de toegang voor iedere burger tot een antidiscriminatievoorziening te waarborgen, om zodoende te komen tot een sluitende keten van landelijke en lokale voorzieningen inzake discriminatiebestrijding.” (Tweede Kamer 2007-2008, 31439, nr. 3)

De eerste wettelijke taak van de adv's is het verlenen van bijstand bij de afwikkeling van klachten van burgers over discriminatie. Onder bijstand wordt

verstaan een geheel van werkzaamheden gericht op klachtbehandeling, waaronder het bieden van een luisterend oor, het geven van informatie/advies en/of doorverwijzing, empowerment, bemiddeling en ondersteuning bij procedures. De tweede wettelijke taak van de adv's is de registratie van klachten. Aan de hand van de registratie van klachten dienen de adv's trends in discriminatie te kunnen signaleren. Daarnaast is een goede registratie van belang om aan verschillende internationale rapportageverplichtingen te kunnen voldoen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31439, nr. 3).

Naast de wettelijke taken staat het gemeenten vrij om bij de adv's aanvullende taken te beleggen, bijvoorbeeld op het gebied van beleidsadvisering en activiteiten ter preventie van discriminatie. De regiegroep heeft indertijd in haar advies 'Perspectief op gelijke behandeling' geadviseerd om 'voorlichting en beleidsadvies' als derde wettelijke taak op te nemen. Dit advies is niet overgenomen, omdat deze taak – naar de mening van de toenmalige minister van Wonen, Wijken en Integratie – reeds onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt in het kader van het lokale integratiebeleid en de toenmalige Wet maatschappelijke ondersteuning en bovendien verband houdt met de bevordering van de sociale cohesie, de leefbaarheid en de handhaving van de openbare orde (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31439, nr. 3).

Overigens zijn de adv's onderdeel van een bredere infrastructuur in de bestrijding van discriminatie. Burgers die zich gediscrimineerd voelen, kunnen hiervan ook melding maken of een klacht indienen bij het College voor de Rechten van de Mens (College). Op verzoek kan het College onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling. Een uitspraak van het College is juridisch niet bindend, maar kan tot een oplossing van het conflict leiden of tot een aanpassing van beleid. Wanneer het oordeel niet tot een oplossing leidt, kan het slachtoffer zich eventueel daarna ook nog tot een rechter wenden. Een adv wordt in deze beschouwd als een eerstelijnsvoorziening en kan een slachtoffer van discriminatie doorverwijzen naar het College voor een onafhankelijk oordeel.

Daarnaast kan een slachtoffer van discriminatie – eventueel met bijstand van een adv – aangifte doen bij de politie. De strafrechtelijke handhaving van discriminatoir gedrag wordt echter beschouwd als een ultimum remedium. Het is daarmee een sluitstuk van de aanpak in de bestrijding van discriminatie. Met hun doorverwijsfunctie naar het College en de strafrechtelijke procedure vervullen de adv's ook een zeeffunctie voor zaken die geschikt zijn om aan het College voor te leggen of voor het doen van aangifte bij de politie.

5.2 De reconstructie van de beleidstheorie van het antidiscriminatiebeleid

Aan beleid liggen veronderstellingen over de werking van het beleid ten grondslag. Dit wordt ook wel de beleidstheorie genoemd. De beleidstheorie is dus het verhaal van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot het beoogde resultaat zal leiden. Door de beleidstheorie te reconstrueren, wordt duidelijk gemaakt waarop de overheid bepaalde beleidskeuzen baseert. In deze paragraaf worden de onderdelen van de beleidstheorie van het antidiscriminatiebeleid beknopt uitgewerkt.

5.2.1 Doelstelling antidiscriminatiebeleid

De doelstelling van het antidiscriminatiebeleid zoals deze is geformuleerd in het meest recente Actieprogramma (2016), is het voorkomen en het bestrijden van discriminatie. Deze doelstelling luidde in de afgelopen jaren niet heel anders, zij het dat in de beginjaren – met het Nationaal Actieplan tegen Racisme – het voorkomen en bestrijden van racisme als doelstelling meer op de voorgrond stond.

5.2.2 Uitgangspunten en maatregelen

In de periode 2000-2015 bestaat het antidiscriminatiebeleid – gericht op het voorkomen en het tegengaan van discriminatie – uit twee centrale pijlers, te weten: (1) het genereren van bewustwording over discriminatie en (2) markering van de antidiscriminatie-norm.

De adv's kunnen niet gekarakteriseerd worden als uitgangspunt, maar kunnen binnen deze pijlers als spin in het web worden beschouwd; enerzijds als een belangrijke randvoorwaarde voor de werking van het antidiscriminatiebeleid en de instrumenten die daarbinnen worden ingezet, anderzijds dragen zij op een directere wijze bij aan het voorkomen en het bestrijden van discriminatie in hun regio/werkgebied door de inzet van eigen instrumenten.

Genereren van bewustwording over discriminatie

Discriminatie wordt vaak ingegeven door vooroordelen en stereotyperingen die over groepen bestaan. Een belangrijk onderdeel van de aanpak van discriminatie ligt daarom in de bewustwording van het bestaan van discriminatie en het erkennen van eigen vooroordelen die het gedrag kleuren en anderen (onbewust) op afstand zetten. Door campagnes, scholing, voorlichting et cetera wordt daarom ingezet op bewustwording om vooroordelen weg te nemen en het (onbedoelde) effect van vooroordelen en negatieve beelden – te weten discriminatoir gedrag – te verkleinen.

“Bewustwording in alle geledingen over de ontoelaatbaarheid van discriminatie en het erkennen van eigen vooroordelen en discriminatoir gedrag is en blijft noodzakelijk om deze uitingen van discriminatie en aanverwante vormen van intolerant gedrag de baas te kunnen.” (Nationaal Actieplan tegen Racisme, p. 9)

Uitgedragen wordt dat iedere burger deel uitmaakt van dezelfde samenleving, waarbij het van belang is dat verschillen van elkaar worden gerespecteerd en geaccepteerd. Hierbij wordt verondersteld dat wederzijdse erkenning het vertrekpunt is van het bestrijden van vooroordelen en discriminatie.

Voor het tegengaan van vooroordeel en discriminatie is het essentieel dat wordt onderkend dat dit gedeeld burgerschap de acceptatie inhoudt van basale, gemeenschappelijke waarden en normen. (...) Het algemene uitgangspunt hierbij is dat de realisatie van volwaardig en gedeeld burgerschap de beste garanties biedt tegen vooroordeel en discriminatie.” (Nationaal Actieplan tegen Racisme, p. 4)

Voorts wordt sinds het Actieprogramma ook nadrukkelijk geappelleerd aan het uitgangspunt van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid in het bestrijden en het voorkomen van discriminatie. Het is een verantwoordelijkheid van de samenleving en de overheid samen. Dit uitgangspunt komt terug in de nota ‘Integratie, binding en burgerschap’.

“Discriminatie en uitsluiting vinden bij uitstek plaats tussen burgers onderling. Het is een burgerschapsplicht om discriminatie tegen te gaan. (...) Het kabinet kiest ervoor de maatschappelijke verantwoordelijkheden daar te laten waar ze horen: bij de burger zelf. Niettemin vervult de overheid een belangrijke ondersteunende rol. (...) Daarom ondersteunt de overheid door voorlichting en educatie, door het opzetten en in stand houden van registratie en klachtfuncties en – als ultimum remedium – door strafbaarstelling en strafrechtelijke vervolging.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32824, nr. 1)

Door middel van kennisoverdracht wordt door de rijks- en lokale overheid ingezet op bewustwording. Hierbij wordt gebruikgemaakt van voorlichting, educatie en mediacampagnes. Met mediacampagnes wordt ook ingezet op het uitdragen van de norm dat discriminatie ontoelaatbaar is. Een voorbeeld is de nieuwe antidiscriminatiecampagne van de Rijksoverheid met als thema ‘Zet een streep door discriminatie’. In tv-spots en ander campagnemateriaal wordt gewezen op artikel 1 van de Grondwet en zetten bekende Nederlanders een streep door het woord discriminatie. Zij sporen de rest van Nederland aan om ook een dergelijk statement te maken.

Overigens gaat het uitdragen van de antidiscriminatenorm bij veel initiatieven samen met het bieden van handelingsperspectief op het moment dat zij discriminatie ervaren. Dit vormt ook onderdeel van de beleidslogica. Dat wil zeggen dat als wordt ingezet op het uitdragen van de norm, burgers ook een handelingsperspectief moet worden geboden (bijvoorbeeld in de vorm van een

doorverwijzing naar een antidiscriminatievoorziening) als zij geconfronteerd worden met het overtreden van de norm, te weten discriminatoir gedrag. In de antidiscriminatiecampagne 'Zet een streep door discriminatie' wordt verwezen naar de website discriminatie.nl, waarop slachtoffers de weg wordt gewezen naar de juiste plaats om melding van discriminatie te maken.

Met campagnes wordt zodoende ook beoogd om de meldingsbereidheid van slachtoffers van discriminatie te vergroten, opdat een beeld wordt gevormd van de problematiek en discriminatie kan worden aanpakt en bestreden.

Het is belangrijk dat mensen die discriminatie ervaren daarvan melding maken. Alleen op deze manier kunnen degenen die zich schuldig maken aan discriminatie ter verantwoording worden geroepen en als de discriminatie bewezen is, worden aangepakt. Dat vereist dat mensen weten waar ze op laagdrempelige wijze terecht kunnen met een melding of aangifte. (Voortgangsbrief discriminatie, 11 februari 2015, kenmerk 2015-0000039792)

Markering van de antidiscriminatie-norm

Markering van de antidiscriminatie-norm vindt daarnaast plaats door handhavend optreden door politie/het Openbaar Ministerie en het College voor de Rechten van de Mens. Allereerst wordt het strafrecht beschouwd als een middel om een krachtig signaal af te geven dat discriminatie niet wordt getolereerd in de samenleving. In de Aanwijzing Discriminatie van het Openbaar Ministerie is opgenomen dat het strafrecht bij uitstek de mogelijkheid biedt om mensen publiekelijk ter verantwoording te roepen en te straffen, te meer omdat discriminatiezaken dikwijls veel media-aandacht krijgen.

"Binnen het strafrecht kan een krachtig signaal worden afgegeven door normoverschrijding te bestraffen en daardoor de norm te bevestigen. Een goede doorstroom en afdoening van discriminatiezaken is essentieel om binnen het strafrecht een krachtig signaal af te geven." (Actieprogramma tegen discriminatie, 2016)

Daarnaast wordt door strafrechtelijk optreden het mechanisme van generale preventie ingeschakeld, dat wil zeggen dat het optreden andere organisaties/mensen moet afschrikken om zich ook discriminatoir te gedragen.

In de strafrechtelijke aanpak is veel nadruk gelegd op het verhogen van de aangifte- en meldingsbereidheid van burgers met als belangrijk uitgangspunt dat alleen dan adequate opsporing en vervolging kunnen volgen. Hiertoe zijn in het Actieprogramma bestrijding van discriminatie (2010) diverse maatregelen opgenomen om het doen van aangifte te stimuleren, waaronder het verbeteren en het vereenvoudigen van het aangifteproces, betere communicatie over voortgang en afhandeling van de aangifte en het uitrollen van een *hatecrimes*-campagne. Om tot slot inzicht te hebben in de aard en de omvang van de discriminatieproblematiek is geïnvesteerd in eenduidige registratie van

grondvormen van discriminatie, alsook de commune delicten met een discriminatoir aspect.

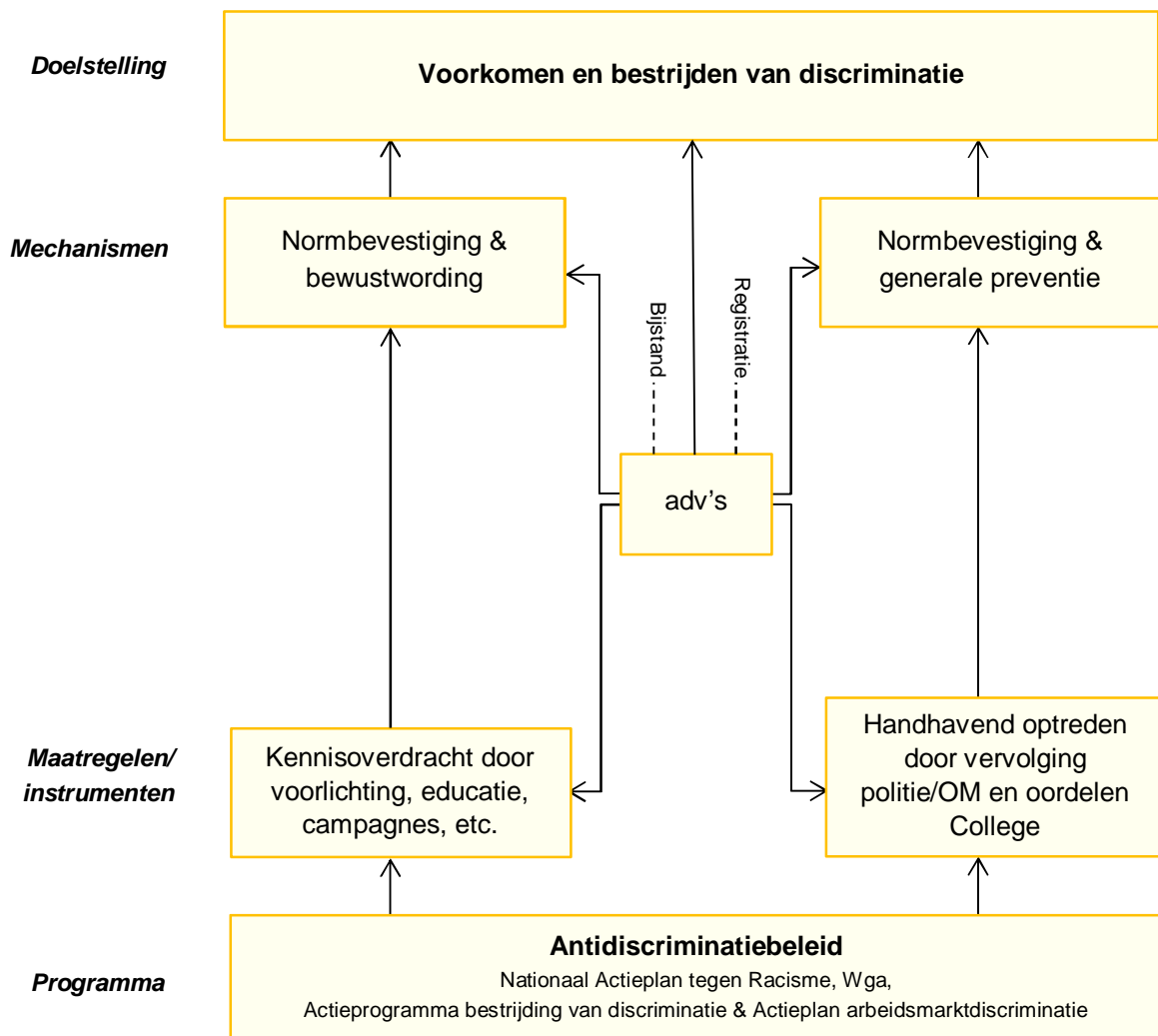
Naast strafrechtelijke handhaving ziet het College voor de Rechten van de Mens toe op de gelijkebehandelingswetgeving en oordeelt zij in individuele gevallen of iemand gediscrimineerd wordt op het werk, in het onderwijs of als consument. Het College levert op deze wijze ook een bijdrage aan normbevestiging en bovendien aan rechtsherstel in geval oordelen van het College worden opgevolgd.

Antidiscriminatievoorzieningen

Het verlenen van bijstand door de adv's heeft in de eerste plaats tot doel om slachtoffers van discriminatie te ondersteunen en hun zelfredzaamheid te bevorderen. In de tweede plaats betekent bijstand ook dat de burger op lokaal niveau terecht moet kunnen voor advies en ondersteuning inzake de juridische mogelijkheden om zich met een klacht te wenden tot het College of het doen van aangifte. Met hun doorverwijsfunctie wordt verondersteld dat de adv's een belangrijke zeeffunctie vervullen voor zaken die geschikt zijn om aan het College voor te leggen of voor het doen van aangifte bij de politie. Vanuit dat oogpunt zijn zij ondersteunend aan het handhavend optreden van politie/OM en het College.

De registratie van klachten is noodzakelijk ten behoeve van internationale rapportages. Daarnaast kunnen adv's op basis van registraties inzicht verkrijgen in de aard en de omvang van discriminatie zoals deze zich voordoet in de betreffende gemeente. Op basis van het inzicht kan de adv in samenwerking met gemeente, politie en OM gerichte instrumenten inzetten bij de bestrijding van discriminatie. Op deze wijze vervullen de adv's ook een directe rol in het voorkomen en bestrijden van discriminatie.

In figuur 5.1 is de beleidstheorie schematisch weergegeven.

Figuur 5.1 Schematisch overzicht beleidstheorie antidiscriminatiebeleid


5.2.3 Contextfactoren

Veranderingen in het voorkomen van discriminatie bewegen mee met de ontwikkelingen in de samenleving en het maatschappelijke klimaat (zie ook paragraaf 5.3). Het veranderde maatschappelijke klimaat is dan ook door respondenten genoemd als belangrijke contextfactor die van invloed is op het voorkomen van discriminatie in de Nederlandse samenleving. Ten aanzien van het veranderde maatschappelijke klimaat wordt in het bijzonder verwezen naar majeure gebeurtenissen waaronder 9/11, de moord op Theo van Gogh, het Israëliisch-Palestijns conflict en de opkomst van IS. Volgens respondenten is door deze gebeurtenissen het klimaat dermate verhard dat maatschappelijke scheidslijnen alsmaar scherper lijken te worden. De Nederlandse samenleving is daardoor in toenemende mate gepolariseerd.

Polarisatie vormt volgens respondenten een belangrijke aanleiding om de inzet tegen discriminatie te intensiveren. Zo wordt dit ook verwoord in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer van het meest recente Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie (2016) (zie kader). Tegelijkertijd wordt door respondenten aangedragen dat het in tijden met sterk gevoelde maatschappelijke tegenstellingen ongelooflijk lastig is om met beleid en maatregelen het tij te keren.

“De huidige maatschappelijke context, waarin steeds meer signalen opkomen van (dreigende) spanningen tussen verschillende groepen in de samenleving, vraagt om een duidelijk signaal van dit kabinet tegen uitsluiting en discriminatie.” (Kamerbrief Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie)

Uit onderzoek volgt verder dat de prevalentie van arbeidsdiscriminatie samenhangt met economische ontwikkelingen. In economisch gunstige tijden (krappe arbeidsmarkt) komt discriminatie minder vaak voor dan wanneer het economisch tegenzit (ruime arbeidsmarkt). Bij een ruime arbeidsmarkt is er een ruim aanbod aan werknemers en bij het kiezen van personeel krijgen toegeschreven kenmerken als etnische achtergrond meer gewicht dan in tijden waarin het economisch beter gaat (Andriessen e.a., 2012).

5.3 Doelbereik antidiscriminatiebeleid

In deze paragraaf komt de mate waarin de doelstellingen van het antidiscriminatiebeleid gerealiseerd zijn aan bod. Het doelbereik wordt allereerst beschreven aan de hand van trends in discriminatiemeldingen/ registraties bij antidiscriminatievoorzieningen, politie/OM en het College voor de Rechten van de Mens. Ter bestrijding van discriminatie worden slachtoffers opgeroepen de infrastructuur te benutten en hiervan melding te maken bij een van de genoemde voorzieningen. Daarbinnen zoomen we vervolgens in op twee specifieke discriminatiegronden, te weten ras en antisemitisme, omdat dit twee gronden zijn die direct raken aan de integratie van migranten en minderheden in Nederland. Omdat veel discriminatie-incidenten echter niet worden gemeld en het aantal meldingen daarmee niks zegt over het voorkomen van discriminatie in de samenleving, besteden we tot slot aandacht aan studies over *ervaren* discriminatie en studies die het voorkomen van discriminatie op de arbeidsmarkt aantonen.

5.3.1 Trends in registraties en meldingen

Voordat we overgaan op het presenteren van de verzamelde gegevens, willen we benadrukken dat veel aspecten het construeren van een betrouwbaar overzicht van registraties bemoeilijken. Dit heeft onder andere te maken met wijzigingen in tijd met betrekking tot de wijze van verzamelen en verwerken van meldingen, verschillen in gehanteerde definities en dubbele meldingen.

In tabel 5.2 is een totaaloverzicht opgenomen van a. het aantal discriminatiemeldingen/registraties bij antidiscriminatievoorzieningen, b. politie/OM en c. het College voor de Rechten van de Mens. Hieronder worden deze cijfers en eventuele trends per instantie toegelicht.

Tabel 5.2 Overzichtstabel discriminatiemeldingen/registraties bij adv's, politie, OM en het College voor de rechten van de Mens

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 ¹ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------|------|------|------|------|
| Aantal klachten antidiscriminatievoorzieningen | 3792 | 3987 | 3928 | 3589 | 3819 | 4433 | 4334 | 4247 | 4808 | 5931 | 6074 | 6391 | 6031 | 5925 | 9714 | 4561 |
| Veranderingen t.o.v. voorgaande jaar | | 5% | -1% | -9% | 6% | 16% | -2% | -2% | 13% | 23% | 2% | 5% | -6% | -2% | 64% | -53% |
| Aantal discriminatie-incidenten bij de politie | | | | | | | | | 2238 | 2212 | 2538 | 2802 | 3292 | 3614 | | |
| Veranderingen t.o.v. voorgaande jaar | | | | | | | | | | -1% | 15% | 10% | 17% | 10% | | |
| Aantal discriminatiefeiten bij het OM | | | | | | | 246 | 216 | 232 | 160 | 170 | 169 | 114 | 88 | 142 | |
| Veranderingen t.o.v. voorgaande jaar | | | | | | | | -12% | 7% | -31% | 6% | -1% | -33% | -23% | 61% | |
| Aantal ingediende verzoeken bij het College | 232 | 464 | 304 | 238 | 428 | 621 | 694 | 515 | 432 | 473 | 406 | 719 | 634 | 498 | 463 | |
| Veranderingen t.o.v. voorgaande jaar | | 100% | -34% | -22% | 80% | 45% | 12% | -26% | -16% | 9% | -14% | 77% | -12% | -21% | -7% | |
| Aantal oordelen College | | | | | 186 | 245 | 261 | 247 | 155 | 129 | 203 | 221 | 212 | 183 | 179 | |
| Veranderingen t.o.v. voorgaande jaar | | | | | | 32% | 7% | -5% | -37% | -17% | 57% | 9% | -4% | -14% | -2% | |

Bron: Kerncijfers discriminatie 2011, 2015 (adv's); Poldis 2013; LECD-OM (in SCP); WODC cijfers in beeld 2014, jaarverslagen college 2004, 2006, 2007, 2009, 2011 en 2014

¹ Gegevens over het aantal klachten in 2010 zijn op een andere wijze verzameld dan in de overige jaren, hetgeen mogelijk tot kleine verschillen in aantallen klachten kan leiden.

a. Discriminatiemeldingen/registraties bij antidiscriminatievoorzieningen

Het aantal klachten en meldingen bij adv's nam tot 2011 toe. Hiervoor worden in de rapportages (Landelijk overzicht van klachten en meldingen, 2008; 2011) drie oorzaken genoemd. Ten eerste zijn adv's zich als gevolg van wijzigingen in de gelijkebehandelingswetgeving gaan richten op meerdere discriminatiegronden. Daarnaast is de dekkingsgraad van de adv's met de inwerkingtreding van de Wga in 2009 toegenomen, waardoor meer burgers toegang kregen tot een adv. Tot slot zorgden landelijke publiekscampagnes voor een stijging in het aantal discriminatieklachten.

In 2014 werden de meeste klachten geregistreerd. Dit was het jaar waarin 4562 discriminatieklachten werden gemeld naar aanleiding van de 'minder Marokkanen'-oproep van PVV-leider Geert Wilders. Wanneer deze klachten buiten beschouwing worden gelaten, is de afgelopen jaren een dalende trend zichtbaar in het totaal aantal klachten. In de rapportage over 2015 worden hiervoor verschillende verklaringen aangevoerd, zoals overheidsbeleid, wetgeving en initiatieven om discriminatie aan te pakken; toenemend gebruik van internet als communicatiemiddel; afname van meldingsbereidheid; toename van het aantal meldinstanties. Ook wordt benadrukt dat niet alle discriminatieervaringen worden gemeld.

b. Discriminatiemeldingen/registraties bij politie/OM

De zogenoemde POLDIS-rapportages geven inzicht in het aantal discriminatiezaken bij de politie op basis van aangiften, meldingen en eigen waarnemingen. De POLDIS-rapportages omvatten zowel incidenten die discriminatie betreffen op basis van de antidiscriminatiebepalingen in het Wetboek van Strafrecht als commune delicten met een discriminatoir aspect.⁴

Sinds 2014 wordt voor de analyse van het aantal registraties een nieuwe werkwijze gebruikt. Data uit 2014 zijn daarom niet vergelijkbaar met eerdere data. Wanneer we ons beperken tot de gegevens tot 2013 zien we een stijging in het aantal geregistreerde discriminatiezaken. Deze ontwikkeling is volgens de auteurs waarschijnlijk eerder toe te kennen aan een registratie-effect dan dat er sprake is van een reële toename van het aantal discriminatiezaken dat ter kennis komt van de politie (POLDIS, 2013). In 2014 bedroeg het aantal geregistreerde discriminatie-incidenten volgens de nieuwe analysemethode 5721 (POLDIS 2014).

Aangiften die bij de politie hebben geresulteerd in een proces-verbaal met mogelijk of waarschijnlijk een vervolgbaar discriminatieartikel stromen bij het Openbaar Ministerie in als discriminatiefeiten. Dit is maar een klein deel van de politieregistraties. Sinds 2006 daalt het aantal discriminatiefeiten bij het OM. De daling tot en met 2009 wordt door het OM enerzijds toegeschreven aan de overgang naar een nieuw registratiesysteem en anderzijds aan een verminderde opsporingscapaciteit bij de politie (Toelichting kerncijfers

⁴ Dit zijn 'gewone' delicten, waarbij discriminatoire aspecten (doorgaans als motief op de achtergrond) een rol spelen.

Jaarbericht Openbaar Ministerie, 2010). Of de geconstateerde daling ook te maken heeft met andere factoren, is volgens het OM moeilijk te zeggen. Wel geeft het OM aan dat de daling in lijn is met de daling bij alle vormen van criminaliteit (Cijfers in Beeld, 2010). In 2012 en 2013 is wederom sprake van een daling van ingestroomde specifieke discriminatiefeiten. Het OM merkt deze tendens ook op, maar vindt hier geen oorzaak voor (Cijfers in Beeld, 2012, 2014). Ook het WODC concludeert dat afname eerder aan toevalligheden is toe te schrijven dan aan een inhoudelijke verklaring (Kruize en Gruter, 2015). In 2014 is het aantal discriminatiefeiten overigens weer aanzienlijk toegenomen. Hiervoor wordt geen verklaring gegeven.

c. Discriminatiemeldingen/registraties bij het College voor de Rechten van de Mens

Tussen 2004 en 2006 nam het aantal verzoeken bij het College voor de Rechten van de Mens voor een oordeel toe. Deze ontwikkeling loopt samen met de invoering van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd op 1 mei 2004. Dit zorgde voor een toename in verzoeken om een oordeel met betrekking tot de discriminatiegrond leeftijd. Om te voorkomen dat het College overspoeld bleef worden met dezelfde soort verzoeken, is een algemeen advies uitgebracht. Hierdoor nam de instroom van verzoeken op grond van leeftijd in 2007 weer af, en daarmee eveneens het totale aantal verzoeken (CGB jaarverslag 2007).

In 2011 steeg het aantal verzoeken weer. Volgens het College heeft dit waarschijnlijk te maken met de verbeterde mogelijkheden voor het indienen van een verzoek via de website en met campagnes die de bekendheid van de mogelijkheid tot melden bij het College hebben verhoogd (CGB jaarverslag 2011). Na 2011 is er echter weer een dalende trend waarneembaar. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door de verbeterde afwikkeling van kennelijk ongegronde verzoeken door de front office en de aangepaste informatie op de website over het type verzoeken dat het College in behandeling neemt (CGB jaarverslag 2013).

Rassendiscriminatie

Onder discriminatie op grond ras van vallen klachten over discriminatie op grond van huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming.⁵ Uit alle rapportages met discriminatiemeldingen/registraties blijkt dat 'ras' verhoudingsgewijs vaak genoemd wordt als discriminatiegrond. Bij adv's is dit 43 procent in 2015; bij de politie 34 procent in 2013 en bij het OM 47 procent in 2014. Alleen bij het College wordt relatief minder vaak discriminatie op grond van ras gemeld, namelijk 24 procent in 2014 (zie tabel 5.4).

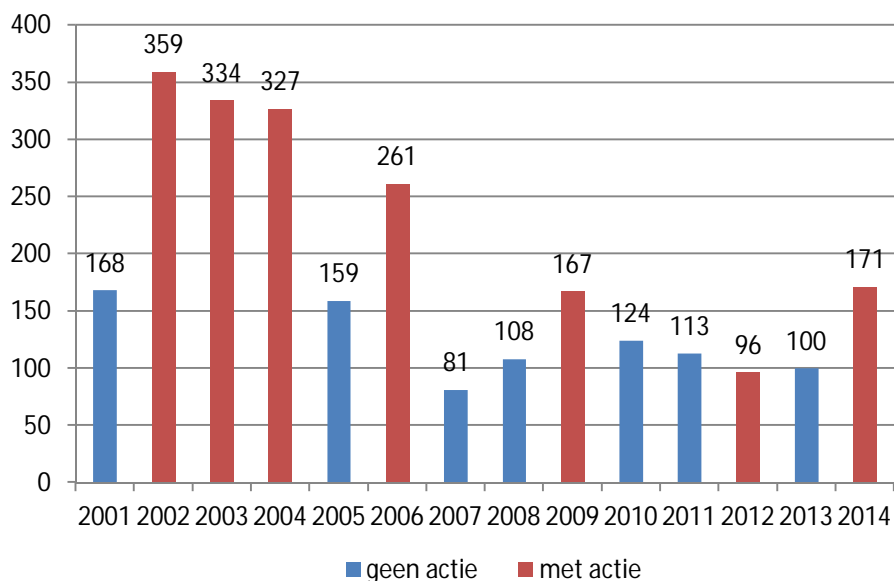
⁵ Deze definitie volgt het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) en vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (SCP, monitor rassendiscriminatie 2005; ADV jaarverslag 2015).

Antisemitisme

In vergelijking met discriminatie op grond van ras wordt antisemitisme verhoudingsgewijs minder genoemd als discriminatiegrond in rapportages met discriminatiemeldingen/registraties (zie tabel 5.4). Antisemitisme kan echter ook bij het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) worden gemeld. Het CIDI brengt hier jaarlijks monitorrapportages over uit. Het CIDI hanteert de volgende definitie: het anders behandelen van Joden als personen of als groep dan andere mensen of bevolkingsgroepen, in het bijzonder het zich vijandig opstellen ten opzichte van Joden op grond van vooroordelen.

Volgens het CIDI nemen antisemitische gedragingen en uitingen toe bij grote militaire acties van Israël. Figuur 5.3 laat het aantal meldingen bij het CIDI zien, waarbij de rode balkjes de jaren representeren waarin grote Israëlische militaire acties hebben plaatsgevonden. Het CIDI merkt verder op dat, hoewel het aantal incidenten de laatste jaren niet veel gestegen is, de zwaarte van incidenten wel toeneemt. Het aantal directe confrontaties neemt toe (21 incidenten in 2013 tegen 40 incidenten in 2014), en het aantal incidenten met fysiek geweld verdubbelde van 3 naar 6 (MAI, 2014).

Figuur 5.3 Antisemitische gedragen en uitingen, CIDI 2001-2014



Bron: MAI 2014; MAI 2012

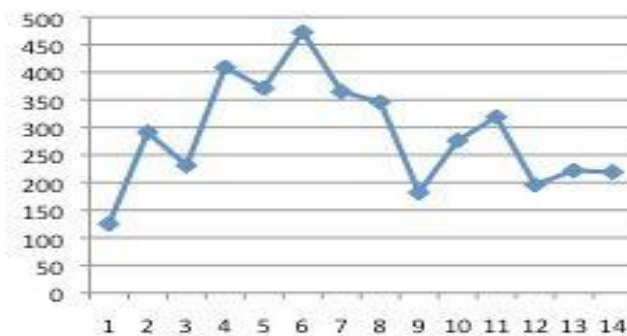
Moslimdiscriminatie

Het Meldpunt Discriminatie Internet is de enige organisatie in Nederland die moslimdiscriminatie al langere tijd registreert. Moslimdiscriminatie werd in de onderzoeksperiode (nog) niet door de hiervoor genoemde organisaties en instellingen apart geregistreerd.

Het aantal meldingen van moslimdiscriminatie dat is geregistreerd door MDI vertoont pieken na de moord op Theo van Gogh (2004-2005), de rellen rond de Deense Mohammedcartoons en de komst van de PVV (beiden in 2006). Bij de presentatie van haar jaarverslag schreef het MDI dat de eerste twee maanden van 2015 weer een forse stijging laten zien. In januari en februari 2015 heeft het MDI al 103 meldingen over haat tegen moslims ontvangen. Het MDI brengt dit in verband met de aanslagen in Parijs dit jaar en de oproepen begin januari die aanzetten tot geweld tegen moslims en moskeeën, o.a. op Twitter en Facebook. Op Facebook gebeurde dit volgens het MDI voornamelijk op Pro-PVV pagina's.

Daarnaast heeft SPIOR een eerste specifieke monitor uitgebracht over discriminatie op basis van islamofobie in de regio Rotterdam-Rijnmond (SPIOR, 2016).⁶ Hierin is ook aandacht besteed aan de meldingsbereidheid van moslimdiscriminatie. Het gebrek aan vertrouwen in het overheidsapparaat is een zeer veel gehoorde reden om geen melding te maken van ervaringen met discriminatie. De opvatting leeft dat er met twee maten wordt gemeten en dat het welzijn van moslims gewoonweg niet belangrijk wordt gevonden. Daarbij melden veel slachtoffers niet omdat zij gewend zijn aan het meemaken van discriminatie op grond van islamofobie.

Figuur 5.4 Meldingen moslimdiscriminatie MDI 2001-2014



Bron: jaarverslagen MDI

Op basis van de ontwikkelingen in discriminatiemeldingen/registraties kan niet worden gezegd of slachtoffers van discriminatie over de jaren heen in toenemende of in afnemende mate hiervan melding maken bij instanties die slachtoffers kunnen beschermen, dan wel ondersteunen. Veel trends worden namelijk toegeschreven aan veranderingen in registratie- en meetsystematiek en/of een uitbreiding van de discriminatiegronden (bijv. de inwerkingtreding van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd). Hierop bestaan wel uitzonderingen; zo zien instanties het aantal meldingen stijgen na publiekscampagnes, maar ook na de 'minder Marokkanen'-oproep van Geert Wilders blijkt dat veel mensen de weg naar een antidiscriminatievoorziening weten te vinden.

⁶ SPIOR, 'Islamofobie in zicht', mei 2016

Tabel 5.5 Overzichtstabel meldingen discriminatie op grond van ras en antisemitisme⁷

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ras | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Adv's | | 2412 (62%) | 2451 (63%) | 2183 (61%) | 2017 (53%) | 2116 (48%) | 2102 (49%) | 1835 (43%) | 2003 (42%) | 2363 (40%) | 2572 (42%) | 2918 (46%) | 2799 (46%) | 2724 (46%) | 6888 (71%) | 1965 (43%) |
| Openbaar Ministerie | | | | | | | | | | | 93 (43%) | 104 (41%) | 62 (45%) | 44 (38%) | 81 (47%) | |
| Politie | | | | | | | | | 898 (37%) | 762 (33%) | 774 (29%) | 929 (39%) | 1161 (34%) | 1308 (34%) | | |
| College ⁸ | 54 (23%) | 91 (20%) | 91 (30%) | 61 (26%) | 45 (11%) | 78 (13%) | 105 (15%) | 96 (19%) | 72 (17%) | 66 (14%) | 55 (14%) | 94 (13%) | 86 (14%) | 89 (18%) | 111 (24%) | |
| Antisemitisme | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Adv's | | | | | 119 (3%) | 94 (2%) | 132 (3%) | 72 (2%) | 123 (3%) | 129 (2%) | 124 (2%) | 134 (2%) | 91* (2%) | 66* (1%) | 147 (2%) | 104 (2%) |
| Openbaar Ministerie | | | | | | | | | | | 78 (36%) | 64 (32%) | 42 (28%) | 38 (39%) | 52 (30%) | |
| Politie | | | | | | | | | 141 (6%) | 209 (9%) | 286 (11%) | 293 (12%) | 859 (25%) | 711 (19%) | | |

Bron: kerncijfers, 2008, 2011, 2015; POLDIS, 2013; cijfers in beeld, 2014; CGB jaarverslag 2011

⁷ Moslimdiscriminatie werd (nog) niet door de organisaties in de tabel apart geregistreerd.

⁸ T/m 2003 was nationaliteit opgenomen bij 'ras'. Vanaf 2004 wordt hier apart over gerapporteerd.

5.3.2 Ervaren discriminatie onder de Nederlandse bevolking

Het is op basis van geregistreerde klachten/meldingen niet mogelijk een landelijk beeld te schetsen van *ervaren* discriminatie onder de Nederlandse bevolking (zie bijvoorbeeld Andriessen en Fernee, 2012; kerncijfers, 2015; monitor rassendiscriminatie, 2009), omdat wordt aangenomen dat slechts een klein deel van de mensen met een discriminatie-ervaring hiervan melding maakt bij een instantie. Om de mate van ervaring met discriminatie in kaart te brengen, is daarom in 2014 door het SCP in opdracht van SZW|S&I een groot-schalig onderzoek gedaan onder de Nederlandse bevolking naar de mate waarin inwoners discriminatie ervaren.⁹

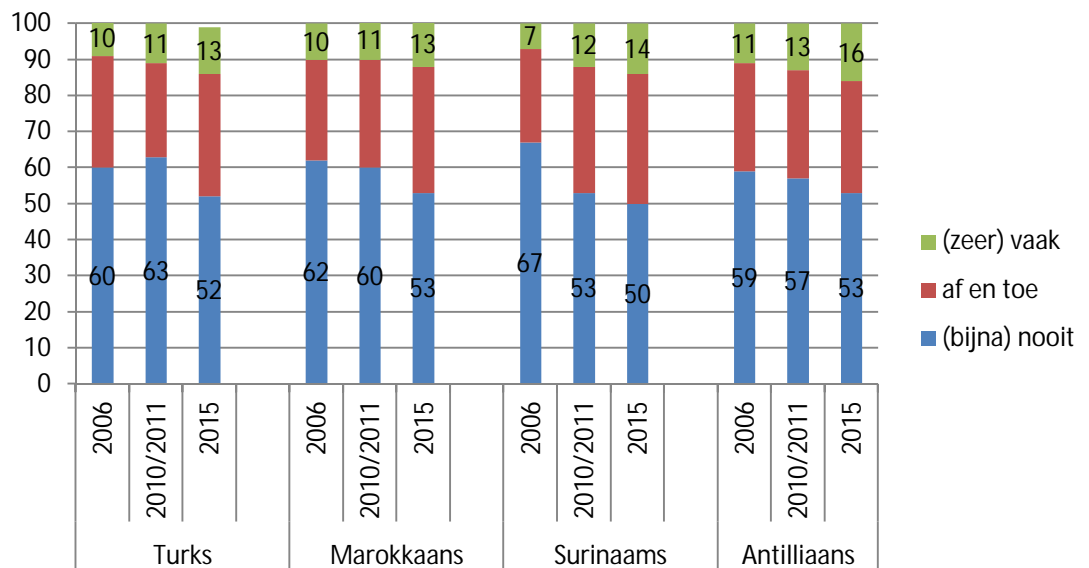
Uit deze studie blijkt dat ongeveer een derde van de inwoners van Nederland discriminatie heeft ervaren in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek. Acht procent noemt etnische herkomst als discriminatiegrond en vier procent noemt huidskleur. De studie van SCP toont verder aan dat etnische achtergrond, geloof en huidskleur een belangrijke rol spelen in de ervaren discriminatie van specifieke migrantengroepen. Marokkaanse en Turkse Nederlanders ervaren voornamelijk discriminatie op grond van etnische herkomst en geloof. Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders ervaren juist vaak discriminatie op grond van etnische herkomst en huidskleur, en minder vaak op grond van geloof. Migranten uit Midden- en Oost-Europa ervaren met name discriminatie op grond van etnische achtergrond.

Migranten ervaren op alle terreinen meer discriminatie dan autochtone Nederlanders. De meeste groepen ervaren discriminatie in openbare ruimten, maar ook bij het zoeken naar werk, op de werkvloer en in het onderwijs wordt door veel migranten discriminatie ervaren.

De discriminatie die etnische groepen ervaren, is sinds 2006 toegenomen. Onder Surinaamse Nederlanders is het percentage dat (zeer) vaak discriminatie ervaart zelfs verdubbeld (van 7% naar 14%).

⁹ Deze studie is gebaseerd op een steekproef van 12.000 respondenten. Er is gevraagd naar slachtofferschap gedurende de afgelopen twaalf maanden.

Figuur 5.6 Aandeel personen dat zelf (zeer) vaak discriminatie door Nederlanders heeft ervaren, naar etnische groep in percentages (2006-2015)



Bron: SCP (Sim '06, Sim '10/11, Sim '15)

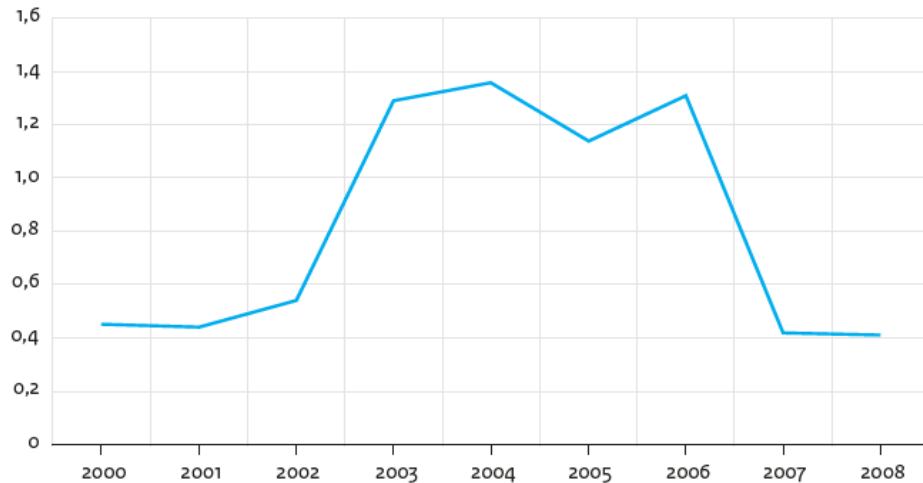
5.3.3 Discriminatie op de arbeidsmarkt

In 2007, 2010 en 2012 heeft het SCP studies uitgevoerd naar discriminatie op de arbeidsmarkt.¹⁰ Samenvattend tonen deze studies aan dat discriminatie de achterstand van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt negatief beïnvloedt. Zij zijn vaker werkloos en vaker afhankelijk van tijdelijk werk dan autochtone Nederlanders, deels ten gevolge van uitsluitingsmechanismen op de arbeidsmarkt. Dit blijkt uit kwantitatieve analyses waarin achterstand van niet-westerse migranten niet volledig kan worden verklaard op basis van andere kenmerken (opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring en samenstelling huishouden).

In 2010 concludeerde het SCP dat het verschil in kansen op werkloosheid tussen autochtonen en niet-westerse migranten met dezelfde achtergrondkenmerken in bepaalde jaren groter is dan andere jaren, zie figuur 5.7.

¹⁰ De studies van het SCP hebben als doel de aard en omvang van discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt vast te stellen, ontwikkelingen daarin te volgen en de betekenis van discriminatie door de arbeidsmarktpositie van deze groep aan te geven.

Figuur 5.7 Verschil in voorspelde kansen op werkloosheid voor autochtonen en niet-westerse migranten, rekening houdend met arbeidsrelevante kenmerken en huishoudenssamenstelling, 2000-2008 (in procentpunten)



Bron: CBS (EBB '00-'08) in: SCP, 2010

Verschillen blijken in de jaren 2000, 2001 en 2002 relatief klein te zijn. Na 2003 worden deze verschillen groter en dalen weer na 2006. Het SCP geeft aan dat de kansenongelijkheid waarschijnlijk zowel samenhangt met de conditie van de Nederlandse arbeidsmarkt als met de mate waarin het sociaal geaccepteerd is om stereotypen en vooroordelen ten aanzien van migranten te uiten en in gedrag om te zetten. Mogelijk zullen werkgevers eerder geneigd zijn ook niet-westerse migranten aan te nemen wanneer de vraag naar arbeid hoog is.

In aanvulling op bovenstaande analyse worden door het SCP en recent Panteia praktijktests ingezet om discriminatie op de arbeidsmarkt te onderzoeken. De uitkomsten van de praktijktests worden in onderstaand kader gepresenteerd.

Praktijktest sollicitatiegesprek: Op basis van naam en/of geboorteplaats hadden niet-westerse migranten zestien procent minder kans om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek dan gelijkwaardige autochtone sollicitanten (SCP, 2007).

Praktijktest bij uitzendbureaus: De voorspelde kans op een baan aanbod via een uitzendbureau was voor een autochtone Nederlander 46 procent en voor niet-westerse migranten 28 procent. Uitgesplitst naar etnische groepen was de kans voor Turken 24 procent, voor Marokkanen 39 procent, voor Surinamers 28 procent en voor Antillianen 21 procent (SCP, 2012).

Virtuele praktijktest werving en selectie: Nederlandse kandidaten hebben gemiddeld twee keer zoveel kans dat hun cv wordt bekeken dan overige etnische groepen. Bij e-mails/voicemailen en gemiste oproepen zijn verschillen tussen autochtone Nederlanders en overige etnische groepen nog groter (tussen de twee en vier keer zo groot) (Panteia, 2015)

Uit de studie van het SCP (2014) blijkt dat ervaren discriminatie onder de grootste vier migrantengroepen is toegenomen sinds 2006. Daarnaast hebben verschillende studies discriminatie op de arbeidsmarkt aangetoond met praktijktests. Hoewel ervaren discriminatie niet noodzakelijk samen hoeft te gaan met wat als discriminatie geldt, kan op basis hiervan voorzichtig worden geconcludeerd dat het doelbereik, namelijk het voorkomen van discriminatie, voor wat betreft de beleving en ervaring van mensen niet dichterbij is gekomen.

5.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het antidiscriminatiebeleid

Over de rol van het beleid ter preventie en bestrijding van discriminatie is maar heel weinig bekend. Dit komt omdat er maar weinig onderzoek is gedaan naar de werking ervan. Zoals eerder genoemd wordt het antidiscriminatiebeleid hoofdzakelijk gekenmerkt door projectmatig beleid, waarbij incidenteel projecten op outputniveau worden geëvalueerd (bijvoorbeeld het aantal personen dat is bereikt met een campagne), maar niet op outcomeniveau. Over de effecten van het gevoerde beleid weten we dan ook maar heel weinig. Door de invloed van het maatschappelijke klimaat en de conjunctuur is de rol van het beleid ter preventie en bestrijding van discriminatie naar alle waarschijnlijkheid ook heel bescheiden (zie paragraaf 5.2.3). Met voorgaande kanttekeningen in het achterhoofd halen we in deze paragraaf een aantal studies aan op basis waarvan bescheiden noties kunnen worden gemaakt over de effectiviteit van het antidiscriminatiebeleid.

Vanwege het ontbreken van inzichten in de doeltreffendheid van het antidiscriminatiebeleid is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid.

Effectiviteit antidiscriminatiecampagnes via sociale media

Kennisplatform Integratie & Samenleving heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van antidiscriminatiecampagnes via sociale media (juni 2016).¹¹ Het onderzoek betrof een theoriegestuurde evaluatie. Dat betekent dat is nagegaan in hoeverre de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan campagnes via sociale media worden gestaafd door empirisch onderzoek. De onderzoekers concluderen dat uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat de motivatie om geen discriminerend gedrag te vertonen niet alleen wordt beïnvloed door de sociale norm maar ook door de eigen houding. Aangetoond wordt dat als mensen enkel door de sociale norm gemotiveerd worden om discriminatie af te keuren, zij in een andere context waarin die norm niet geldt, discriminatie niet afkeuren of zelfs goedkeuren. De onderzoekers concluderen

¹¹ Op dit moment doet Kennisplatform Integratie & Samenleving in opdracht van SZW|S&I onderzoek naar effectieve interventies ter preventie van discriminatie. Het onderzoek naar de effectiviteit van sociale mediacampagnes tegen discriminatie is hiervan een voorbeeld.

derhalve dat de verandertheorie van antidiscriminatiecampagnes via sociale media plausibel is in een sociale context waar de sociale norm al enigszins gekant is tegen discriminatie.

Effectiviteit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen

In de Wga is opgenomen dat de minister binnen drie jaar na de inwerking-treding van de Wga verslag doet over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De evaluatie van Partners + Pröpper uit 2012 beoogde hierin te voorzien. De centrale conclusie van het onderzoek luidde als volgt.

'Er zijn voor burgers laagdrempelige en toegankelijke voorzieningen gerealiseerd om discriminatie te melden, te registreren en indien nodig bijstand te ontvangen. Maar... de uitvoering van de wet draagt nauwelijks bij aan het tegengaan van onderregistratie of een beter zicht op de lokale situatie binnen gemeenten.' (Evaluatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen, 2012, p. 8.).

De evaluatie uit 2012 richtte zich echter hoofdzakelijk op gemeenten en niet zo zeer op het functioneren van de antidiscriminatievoorzieningen en de rol en betekenis van de adv's bij preventie en bewustwording op lokaal niveau. Daarom is de Tweede Kamer reeds meermaals toegezegd een onderzoek te laten uitvoeren naar de werking van de adv's in de praktijk. Hoewel het onderzoek naar de adv's nog moet plaatsvinden, zijn op voorhand enkele signalen bekend over knelpunten die nader onderzocht dienen te worden. De signalen zien onder meer op de relatieve onbekendheid van adv's bij gemeenten en de beperkte rol van adv's op het gebied van preventie.

Doeltreffendheid oordelen CRM

In 2011 is onderzoek gedaan naar de werking van de AWGB in de praktijk, waarin onder meer wordt ingegaan op de mate waarin oordelen van het College voor de Rechten van de Mens (indertijd de Commissie gelijke behandeling) worden opgevolgd door bijvoorbeeld werkgevers.¹² Het onderzoek ziet op de periode 2004-2009. Het opvolgingspercentage over deze periode is 74 procent. Maatregelen naar aanleiding van een oordeel kunnen een algemeen, structureel karakter hebben of gericht zijn op de individuele verzoeker (bijvoorbeeld, het formaliseren van sollicitatieprocedures en het verduidelijken van beleidsregels en het toekennen van schadevergoeding). In de praktijk worden vaker structurele maatregelen genomen dan individuele maatregelen.

Op basis hiervan kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de infrastructuur voor bescherming en bestrijding van discriminatie wel degelijk betekenis heeft.

¹² In 2017 wordt de volgende evaluatie voorzien van de werking van het College voor de Rechten van de Mens.

Discriminatie blijkt moeilijk uit te bannen en steekt elke keer de kop op bij ontwikkelingen die tot maatschappelijke onrust leiden. Het antidiscriminatiebeleid kan hier slechts een bescheiden invloed op uitoefenen. Over op welke wijze dit gerealiseerd kan worden zijn – zo ver bij ons bekend – geen bronnen beschikbaar.

20-plus- en 20-minvarianten

Slechts een zeer beperkt deel van het antidiscriminatiebeleid wordt gefinancierd vanuit beleidsartikel 13 van de begroting SZW. De te realiseren besparing of extra uitgaven bij de 20-plus/minvariant bedragen tussen 20.000 tot 100.000 euro. Betrokkenen vanuit de beleidsdirectie SI benoemen dat, gezien het beperkte budget voor antidiscriminatiebeleid vanuit beleidsartikel 13, twintig procent meer of minder vooral neerkomt op een onderzoek meer of minder.

Ook in bredere zin (breder dan alleen beleidsartikel 13) is aan de gesprekspartners voor dit onderzoek de vraag voorgelegd wat mogelijke posten zijn om te bezuinigen indien twintig procent bespaard zou moeten worden op het huidige budget voor het antidiscriminatiebeleid

(20-minvariant). Vanuit het oogpunt van de vermeende beperkte effectiviteit van campagnes worden door respondenten de kostbare grootschalige media-campagnes genoemd als mogelijkheid om te bezuinigen. Tegelijkertijd wordt echter de zichtbaarheid van de rijksoverheid in de normstelling door media-campagnes van groot belang geacht en bezuinigingen hierop niet wenselijk.

Aan de gesprekspartners voor dit onderzoek is tevens de vraag naar de 20-plusvariant voorgelegd. In het kader worden door respondenten de adv's genoemd. Sinds de inwerkingtreding van de Wga ontvangen gemeenten jaarlijks circa zes miljoen euro aan uitkering in het gemeentefonds voor de instandhouding van een voorziening, maar nadien is dit bedrag niet meer geïndexeerd. Extra middelen voor de adv's zou de slagkracht en toegankelijkheid van de adv's kunnen vergroten. Volgens verschillende respondenten is het risico van meer budget wel dat dit geld aan andere voorzieningen wordt besteed, bijvoorbeeld Wmo-voorzieningen, omdat het budget voor de instandhouding van een antidiscriminatievoorziening niet geormerkt is.

5.5 Samenvatting en conclusie

Nederland heeft een lange traditie in het bestrijden van discriminatie en ongelijke behandeling. De antidiscriminatie-norm en de gelijke positie van burgers is goed verankerd in internationale verdragen, alsmede nationale wetgeving. Dit wordt echter niet voldoende geacht om discriminatie en ongelijke behandeling daadwerkelijk uit te bannen. De overheid heeft daarom activerend beleid gevoerd ter preventie en bestrijding van discriminatie. In de afgelopen vijftien jaar werd hieraan vanuit beleidsartikel 13 op de SZW-begroting jaarlijks tussen de 100.000 á 500.000 euro besteed.

Het antidiscriminatiebeleid is hoofdzakelijk vormgegeven in verschillende actieplannen en -programma's. Binnen de actieplannen zijn over de jaren heen tientallen projecten geïnitieerd met aandacht voor het bevorderen van maatschappelijke samenhang met aandacht voor specifieke groepen en repressief optreden tegen discriminatie. Daarnaast heeft de (rijks)overheid ingezet op een (lokale) infrastructuur waar slachtoffers van discriminatie terecht kunnen voor het maken van een melding en ondersteuning. Hierbij is ook veel aandacht uitgegaan naar het vergroten van de meldingsbereid van discriminatie. Afgezien van de continue stroom aan projecten is daarbinnen de aandacht voor verschillende vormen van discriminatie, alsook voor doelgroepen die discriminatie ervaren, over de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. Het antidiscriminatiebeleid kenmerkt zich daarmee tegelijkertijd door continuïteit (in termen van aandacht en middelen voor de bestrijding van discriminatie) en discontinuïteit (in termen van verschillende aandachtsvelden en doelgroepen op projectenniveau).

De doelstelling van het antidiscriminatiebeleid is het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Het genereren van bewustwording over discriminatie, het erkennen van eigen vooroordelen en markering van de antidiscriminatie-norm vormen de belangrijkste uitgangspunten van het beleid om de doelstelling te bereiken. Door campagnes, scholing en voorlichting wordt ingezet op bewustwording om vooroordelen weg te nemen en het (onbedoelde) effect van vooroordelen en negatieve beelden – te weten discriminatoir gedrag – te verkleinen. Daarbij wordt uitgedragen dat iedere burger deel uitmaakt van dezelfde samenleving, omdat wordt verondersteld dat wederzijdse erkenning het vertrekpunt is van het bestrijden van vooroordelen en discriminatie. Tegelijkertijd wordt door deze maatregelen uitgedragen dat discriminatie ontoelaatbaar is en wordt slachtoffers de weg gewezen naar de juiste plaats om melding van discriminatie te maken.

Markering van de antidiscriminatie-norm vindt voorts plaats door handhavend optreden door politie/het Openbaar Ministerie en het College voor de Rechten van de Mens. Met name het strafrecht wordt beschouwd als een middel om een krachtig signaal af te geven dat discriminatie niet wordt getolereerd in de samenleving. Daarnaast wordt in meer algemene zin verondersteld dat van handhavend optreden tegen discriminatie een afschrikwekkende werking uitgaat.

Over de rol van het beleid in het voorkomen en bestrijden van discriminatie is maar heel weinig bekend. Hierover zijn nagenoeg geen bronnen beschikbaar. Ook is het niet zonder meer duidelijk in hoeverre discriminatie daadwerkelijk wordt voorkomen en bestreden (in hoeverre het doel van het antidiscriminatiebeleid wordt behaald). Het is namelijk heel moeilijk om de aard en omvang van discriminatie in kaart te brengen.

Trends in het aantal discriminatiemeldingen/registraties worden veelal toegeschreven aan veranderingen in registratie- en meetsystematiek. De invloed van beleid kan daarmee niet of nauwelijks worden aangegeven. Hierop

bestaan wel uitzonderingen; zo blijkt dat het aantal meldingen van discriminatie na publiekscampagnes steevast stijgt. De campagnes werken dan zeker door op de mate waarin de infrastructuur door slachtoffers van discriminatie wordt benut. Daarbij heeft het optreden door de instanties naar aanleiding van een melding ook nut. Dit blijkt uit het hoge opvolgingspercentage naar aanleiding van de oordelen van het College voor de Rechten van de Mens.

Uit de studie van het SCP over *ervaren* discriminatie blijkt dat de ervaren discriminatie onder de grootste vier migrantengroepen is toegenomen sinds 2006. Ook tonen diverse praktijktests aan dat achterstelling op de arbeidsmarkt als een zeer hardnekkig fenomeen moet worden beschouwd. Op basis hiervan kan voorzichtig worden geconcludeerd dat het doelbereik voor wat betreft de beleving en ervaring van mensen niet dichterbij komt.

Wat we echter wel weten is dat maatschappelijke en economische ontwikkelingen wel degelijk hun invloed laten gelden. In tijden van sterk toenemende maatschappelijke onrust of economische tegenspoed nemen meldingen van discriminatie navenant toe. Genoemde factoren zijn dermate krachtig van aard, dat het ongelooflijk lastig is om met beleid en maatregelen het tij te keren. Het beleid kan dan hooguit een mitigerend effect sorteren. Tegelijkertijd weten we ook niet wat er gebeurt wanneer er geen discriminatiebeleid wordt gevoerd.

6 REMIGRATIE

In dit hoofdstuk staat de Remigratiewet centraal. Achtereenvolgens bespreken we het wettelijk kader in het kort (paragraaf 6.1), proberen we de beleids-theorie te reconstrueren (6.2) en analyseren we de opbrengsten van de wet in termen van doelbereik, doelmatigheid en doeltreffendheid (6.3). De bewijslast voor deze onderdelen is overigens beperkt. Alleen ten aanzien van de doelmatigheid kunnen we ons verlaten op enig studiemateriaal. Voor het overige zijn we afhankelijk van de jaarverslagen van het Nederlands Migratie Instituut (NMI) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

6.1 De Remigratiewet

De Remigratiewet is in april 2000 in werking getreden. In de periode hieraan voorafgaande bestond er geen algemene regeling gericht op het ondersteunen van migranten bij hun terugkeer. Wel onderhield de overheid in de naoorlogse decennia contact met migrantenorganisaties die zich bezighielden met de begeleiding van migranten naar traditionele emigratielanden, zoals Australië en Canada. Met de komst van Surinamers in de jaren zeventig ging de overheid zich ook bezighouden met de remigratie van Surinamers naar hun herkomstland. Hierbij werd onder andere subsidie verstrekt ten behoeve van voorlichting en begeleiding bij remigratie.¹ Uit die tijd stamt ook de remigratieregeling die zich richtte op gastarbeiders en Surinamers.²

In de jaren negentig van de vorige eeuw werden de maatregelen gericht op remigratie formeel onderdeel van het integratiebeleid. De huidige Remigratiewet werd in het jaar 2000 van kracht. De wet moet voorzieningen bieden aan migranten die naar Nederland zijn gekomen, maar nadien een dringende wens tot terugkeer hebben. Deze wens hangt samen met een langdurige situatie van uitkeringsafhankelijkheid en het feit dat deze migranten hun remigratie zelf niet kunnen bekostigen. Zowel arbeidsmigranten en personen die na de

¹ Relevant in dit kader is stichting Tenasu (Terug Naar Suriname) gesubsidieerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om voorlichting te geven aan remigranten en deze ook te begeleiden bij hun remigratie.

² Volgens de toenmalige regeling konden werkloze migranten met behoud van uitkering terug naar hun vaderland, zo lang ze niet tot Nederlander waren genaturaliseerd. Verschillende Tweede Kamerfracties wilden echter dat een veel grotere groep migranten in staat moesten worden gesteld op vrijwillige basis hun oude dag in hun oorspronkelijke vaderland door te brengen (o.a. Trouw, 28-03-1996. 'Kamer wil recht op terugkeer remigranten'). De meeste fracties denken daarbij aan een leeftijdsgrens van 55 jaar, D66 gaat uit van 45 jaar.

onafhankelijkheid van Koninkrijksdelen naar Nederland zijn gekomen als asielmigranten kunnen gebruikmaken van de Remigratiewet.³

De Remigratiewet is geen onderdeel van het socialezekerheidsstelsel. Het doel van de wet is aan remigranten een bepaalde mate van financiële zekerheid te bieden in hun bestemmingsland. In het geval remigranten een exporteerbare uitkering hebben die hoger is dan de voorziening in het kader van de Remigratiewet, komt de remigratie-uitkering niet tot uitbetaling (de zogenoemde nihil-uitkering). De precieze mogelijkheden hangen in dit verband af van het soort uitkering en het land waarheen geremigreerd wordt.

Tussen april 2000 en juli 2014 voorzag de Remigratiewet in een remigratievoorziening en een basisvoorziening. De remigratievoorziening – een maandelijkse uitkering – was beschikbaar voor personen van 45 jaar die langdurig werkloos, arbeidsongeschikt of bijstandsgerechtigd waren.⁴ De basisvoorziening van de wet bestond uit een tegemoetkoming voor de reis- en de transportkosten van huisraad, evenals een tegemoetkoming ter overbrugging van de bestaanskosten voor de eerste twee maanden na terugkeer. Momenteel bestaan alleen de remigratievoorzieningen nog.

6.1.1 Uitvoering en uitgaven in het kader van de Remigratiewet

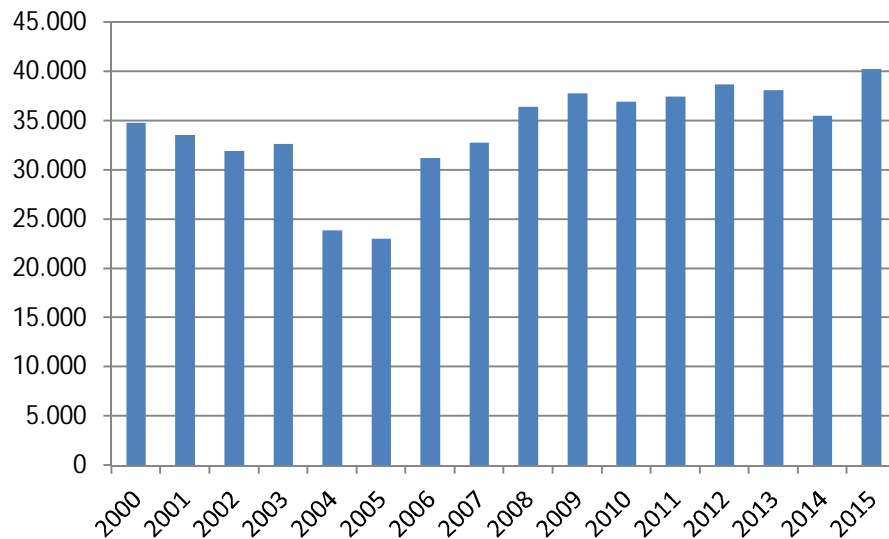
Twee organisaties spelen een sleutelrol in de uitvoering van de Remigratiewet: de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Nederlands Migratie Instituut (NMI). De SVB voert de remigratiewet uit. Deze organisatie verstrekt de uitkeringen in het kader van de remigratieregeling. Kerntaak van het NMI is het geven van voorlichting, advies en begeleiding aan allen die in het kader van de Remigratiewet willen terugkeren naar het land van herkomst. Daarnaast verzorgt het NMI voorlichting over (veranderingen in) de sociale wetgeving aan personen die reeds geremigreerd zijn.

In figuur 6.1 staan de totale jaarlijkse uitgaven in het kader van de Remigratiewet. Duidelijk wordt dat zich hier aangaande geen grote wijzigingen hebben voorgedaan gedurende de afgelopen vijftien jaar. Wel liggen de bestedingen in de jaren 2004 en 2005 op een zichtbaar lager niveau dan in de andere jaren. Deze daling kan overigens niet gerelateerd worden aan het aantal personen dat in die jaren van de Remigratieregeling gebruikmaakte. Daarnaast wordt uit de figuur duidelijk dat de wetwijziging van medio 2014 zich vooralsnog niet vertaalt in een daling van de overheidsuitgaven. Deze uitkomst komt overeen met het officiële overheidsstandpunt dat de wetwijziging niet bedoeld is om besparingen te genereren (zie ook paragraaf 6.2).

³ Formeel gaat het om de volgende doelgroepen: I. personen uit landen waarmee Nederland in het verleden een wervingsovereenkomst heeft gesloten, II. personen uit landen waarmee Nederland een speciale historische band heeft, en III. vluchtelingen en asielgerechtigden.

⁴ De remigratievoorzieningen bestaan uit een maandelijkse uitkering en een ziekenfondsverzekering dan wel een tegemoetkoming in de kosten voor het zelf afsluiten van een verzekeringsovereenkomst tegen ziektekosten in het bestemmingsland.

Figuur 6.1 Uitgaven beleidsartikel remigratie, 2000-2015 (x €1.000)



Bron: Rijksbegrotingen 2000-2015

6.1.2 Wijziging van de Remigratiewet

Vrij snel na de inwerkingtreding van de Remigratiewet stuit deze regeling op zware politieke tegenstand. In 2003 wordt door de regering Balkenende II voorgesteld de wet af te schaffen. Het toenmalige kabinet wijst daarbij op het beroep op de eigen verantwoordelijkheid. Terugkeer wordt gezien als een vrijwillige en persoonlijke keuze. Hierin dienen ook de eigen financiële mogelijkheden van de remigranten betrokken te worden. Daarnaast wordt aangegeven dat het intrekken van de Remigratiewet een structurele besparing voor de overheid moet opleveren.⁵

Van het intrekken van de Remigratiewet is het uiteindelijk nooit gekomen. Wel is de wet in de jaren daarna sterk versoerd en is ook de doelgroep van deze regeling sterk ingeperkt. Zo heeft de Tweede Kamer in december 2008 een motie aangenomen waarin is verzocht de Remigratiewet te heroverwegen en de op de wet gebaseerde regelgeving tegen het licht te houden, met name in verband met de leeftijdsvoorwaarde, de bestemmingslanden en de termijnen.⁶

⁵ Intrekking van de Remigratiewet (Wet intrekking Remigratiewet). Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 29 020, nr.3. De besparing wordt hierin vastgesteld op dertig miljoen euro vanaf 2006.

⁶ Motie Van Toerenburg van 4 december 2008. Zie: Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XVIII, nr. 20.

Uiteindelijk is de Remigratiewet op 1 juli 2014 aangepast. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- een verhoging van de leeftijdsgrens van 45 naar 55 jaar. Deze verandering hangt samen met het feit dat veel personen uit de doelgroep van de wet van 45 tot 55 jaar in veel gevallen nog re-integreerbaar op de arbeidsmarkt worden geacht.
- een verhoging van de termijn van uitkeringsgerechtigheid van zes maanden naar één jaar. Deze verhoging gaat uit van de redenering dat een aantal personen na zes maanden uitkering nog wel re-integreerbaar is in het arbeidsproces.
- een verlenging van de termijn van rechtmatig verblijf in Nederland van drie naar acht jaren. Deze verlenging houdt verband met de (toenmalige) inburgeringstermijn van drieënhalf jaar.⁷ De gedachte hierbij is dat pas daarna kan worden beoordeeld of de persoon in kwestie daadwerkelijk voldoende geïntegreerd is.
- een beperking van de doelgroep tot personen van de eerste generatie. Aangegeven wordt dat een te lang voortgezet remigratiebeleid de motivatie kan verminderen om in de Nederlandse samenleving te integreren.
- opheffen van de basisvoorzieningen. Hierbij wordt gewezen op het feit dat een eigen bijdrage een drempel is ter vermindering van het risico op een onvoldoende doordacht remigratiebesluit.

Voorts is met de gewijzigde Remigratiewet de doelgroep beperkt tot een afgebakende groep waarvoor Nederland een specifieke zorg heeft. Deze zorg kan voortkomen uit een wervingsovereenkomst in het verleden, een specifieke historische band of internationale verplichtingen. De overheid geeft daarbij aan dat hiermee onderscheid is gemaakt op basis van nationaliteit waarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.⁸ In de gewijzigde Remigratiewet staat dat de genoemde doelgroepen worden beperkt tot personen die uiterlijk op 1 juli 2012 naar Nederland zijn gekomen. Personen die zich daarna in Nederland hebben gevestigd, zijn in ieder geval inburgeringsplichtig waardoor mag worden verondersteld dat ze voldoende mogelijkheden hebben om succesvol te integreren in deze samenleving.

Tot slot is in de wetswijziging de periode voor nieuwe voorzieningen bepaald tot 1 januari 2025. Aangenomen wordt dat de eerste generatie dan voldoende gelegenheid heeft gehad om te remigreren en een zodanige leeftijd heeft bereikt dat men ook met een exporteerbare uitkering van de AOW naar het land van herkomst kan vertrekken.

⁷ Per 1 januari 2013 is de inburgeringstermijn in de gewijzigde Wet inburgering vastgesteld op drie jaren.

⁸ Op basis van artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM is slechts die ongelijke behandeling verboden die als discriminatie moet worden beschouwd omdat een redelijke en objectieve rechtvaardiging ervoor ontbreekt.

6.2 **Beleids­theorie achter de Remigratiewet**

Op grond van de Memorie van Toelichting bij zowel de intrekking als de wijziging van de Remigratiewet kunnen we een aantal centrale gedachten achter de Remigratiewet blootleggen. Kortweg staan hierin de volgende drie uitgangspunten centraal: (1) de Remigratiewet is bedoeld om remigranten een bepaalde mate van financiële zekerheid te bieden na hun vertrek, (2) de Remigratiewet stelt het beginsel van individuele verantwoordelijkheid centraal en (3) de Remigratiewet is niet bedoeld om kostenbesparingen te realiseren. We lichten deze centrale gedachten achtereenvolgens kort toe.

6.2.1 **Financiële zekerheid na vertrek**

De Remigratiewet beoogt aan migranten de zekerheid te bieden dat hun uitkering wordt voortgezet na vertrek uit Nederland en na afstand van het Nederlanderschap. Ten aanzien van de doelgroep wordt aangegeven dat zij in een uitzichtloze situatie van uitkeringsafhankelijkheid verkeren en zelf hun terugkeer niet kunnen bekostigen. Bovendien moeten degenen die van de regeling gebruikmaken een bestaansperspectief elders hebben.⁹

Een eerste uitgangspunt bij remigratie is dat er na aankomst in het bestemmingsland een redelijke mate van bestaanszekerheid zal moeten zijn. In de remigratievoorlichting staat het belang van de potentiële aanvrager centraal. Deze moet zicht hebben op een bestaansperspectief in het bestemmingsland. (Kamerstukken II 1997/98, 25 741, nr. 3, pag. 3)

Hiermee wordt expliciet aangegeven dat het integratieperspectief in de Nederlandse samenleving voor de doelgroep van de Remigratiewet als (zeer) beperkt moet worden beschouwd. Het gaat immers om personen die minimaal één jaar voorafgaande aan het verzoek om van de regeling gebruik te maken, afhankelijk zijn van een uitkering in het kader van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of bijstand. Daarnaast wordt de leeftijdsgrens van minimaal 55 jaar om een beroep op de remigratievoorzieningen te kunnen doen direct in relatie gebracht met een zeer beperkt geachte kans op succesvolle re-integratie in Nederland.

Deze omgekeerde relatie tussen de remigratievoorziening en het integratieperspectief in Nederland is met de wijziging van de wet in 2014 verder aan gescherpt. Met de nieuwe voorwaarden wordt de doelgroep van de Remigratiewet namelijk verder beperkt tot degenen voor wie dit perspectief als minimaal moet worden beschouwd. Zo is het verhogen van de leeftijdsgrens een bewuste keuze van het kabinet geweest om potentiële remigranten zo lang als mogelijk te behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Een vergelijkbare

⁹ Wijziging van de Remigratiewet, TK 2011-2012, 33 085, Nr. 3, pag. 2.

redenering gaat op ten aanzien van het verhogen van de termijn van de uitkeringsgerechtigdheid. De overheid geeft namelijk aan dat een aantal personen nog wel re-integreerbaar in het arbeidsproces is, maar niet binnen een termijn van zes maanden. Ook leert de ervaring dat indien een persoon uit de doelgroep van de Remigratiewet na één jaar arbeidsbemiddeling nog niet gere-integreerd is op de arbeidsmarkt, zijn kansen bijna nihil zijn.¹⁰

Met het aanscherpen van de wetgeving moeten de opbrengsten van het inburgeringsbeleid eveneens hun werk doen. Door het verlengen van de termijn van rechtmatig verblijf in Nederland naar acht jaren, komen namelijk alleen die personen voor de Remigratiewet in aanmerking, van wie gebleken is dat ook het behalen van het inburgeringsexamen er niet toe heeft geleid dat hun perspectief is verbeterd. Vanaf 1 januari 2013 hebben nieuwkomers in Nederland drie jaren de tijd om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

6.2.2 De Remigratiewet en het beginsel van eigen verantwoordelijkheid

Een ander uitgangspunt bij de huidige Remigratiewet is dat de beslissing om te remigreren een vrijwillige en persoonlijke keuze is, die niet actief moet worden gestimuleerd door de overheid. Wanneer mensen willen remigreren, moet dit een weloverwogen beslissing zijn. De overheid verwacht dat de degenen die voor een remigratievoorziening in aanmerking komen, ook zelf investeren in hun terugkeer.

Deze gedachte komt onder andere tot uitdrukking in het afschaffen van de basisvoorzieningen. Gesteld wordt dat het besluit tot remigratie niet ontstaat zonder zorgvuldige voorbereiding. Een onderdeel hiervan is het zorgdragen voor de transport- en verhuiskosten. Remigranten worden geacht hier zelf voor te sparen.

Het kabinet legt op alle vlakken meer verantwoordelijkheid bij de burger om niet de samenleving als geheel te belasten. Personen die willen remigreren, dienen dan ook een eigen verantwoordelijkheid te nemen door de reis- en verhuiskosten zelf te bekostigen. (...) De hoogte van het bedrag is dusdanig dat zelfs personen die een uitkering ontvangen dit bedrag in een onvoorziene periode kunnen sparen. (Wijziging van de Remigratiewet, TK 2011-2012, 33 085, Nr. 3, pag. 8).

Overigens wordt dit argument van eigen verantwoordelijkheid eveneens gebruikt in het voorstel in 2003 om de Remigratiewet in te trekken. Het toenmalige kabinet geeft daarbij aan dat als onderdeel van de vrijwillige, persoonlijke en verantwoorde wijze ook de eigen financiële mogelijkheden van de betrokkenen dienen te worden betrokken.¹¹

¹⁰ Ibidem.

¹¹ TK, 2002-2003, Intrekking van de Remigratiewet (Wet intrekking Remigratiewet), 29 020, Nr. 3, pag.1.

Het beginsel van eigen verantwoordelijkheid neemt niet weg dat de Remigratiewet belangrijke voorzieningen biedt ter ondersteuning en begeleiding van remigranten. Juist deze voorzieningen – opgezet en verzorgd door het Nederlands Migratie Instituut (NMI) – moeten (potentiële) remigranten van dienst zijn bij het nemen van een weloverwogen beslissing om al dan niet te remigreren en ook informatie en ondersteuning bieden nadat zij reeds naar het herkomstland zijn teruggekeerd.

6.2.3 De Remigratiewet in relatie tot financiële motieven

Tot slot is de Remigratiewet mede ingegeven vanuit het oogpunt van behoud van arbeidscapaciteit en bevordering van integratie. Wetgeving ten behoeve van remigratie is niet ingegeven vanuit een financieel oogpunt. De overheid geeft daarbij aan dat de Remigratiewet geen wervende doelstelling heeft.

De wet heeft niet primair tot doel besparingen te realiseren. Wel is het zo dat de hoogte van de remigratie-uitkeringen lager is dan een uitkering op basis van de sociale zekerheid in Nederland. Dat is het gevolg van het woonlandbeginsel. (...). Het woonlandbeginsel dient bij de Remigratiewet niet de doelstelling om er geld mee te besparen. (Wijziging van de Remigratiewet, TK 2011-2012, 33 085, Nr. 3, pag. 2)

Ook bij de wetwijziging in 2014 wordt dit argument gebruikt. De wijziging van de Remigratiewet kan volgens de overheid mogelijk tot een besparing op het budget van de sociale zekerheid leiden, maar dit positieve neveneffect wordt niet als een doel op zich beschouwd.

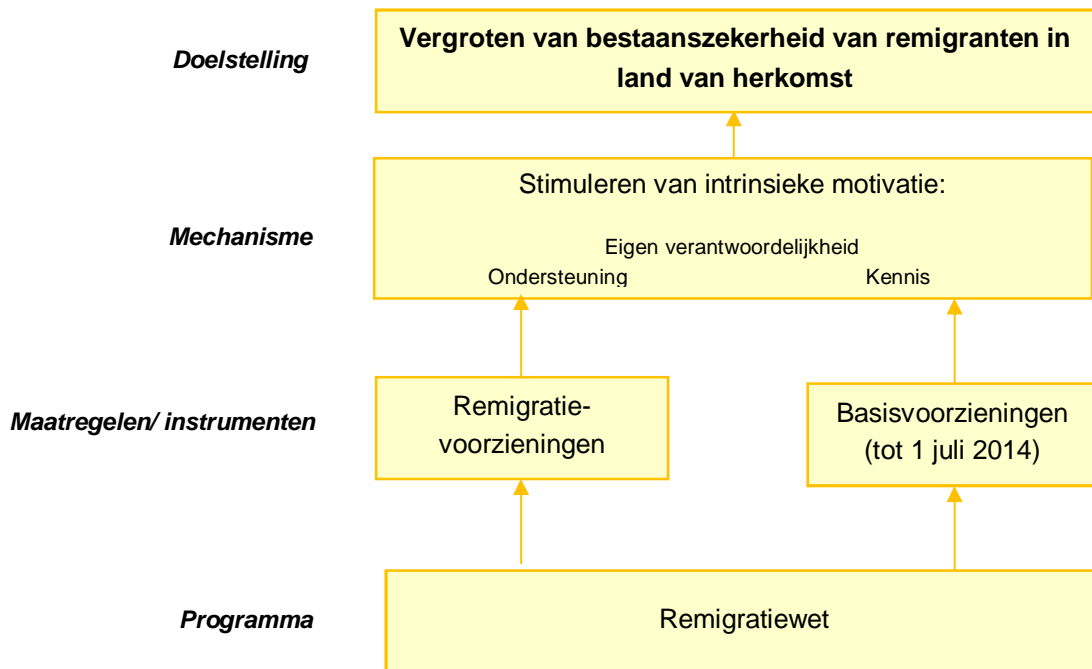
Het verhogen van de leeftijdsgrens is daarentegen een bewuste keuze van het toenmalige kabinet om de betrokken personen zo lang als mogelijk te behouden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit met het oog op de vergrijzing. De verhoging van de termijn van uitkeringsgerechtigdheid wordt evenmin in verband met een mogelijke kostenbesparing gebracht; er wordt primair gekeken naar de mogelijkheid op betaald werk na een lange uitkeringsperiode.

Wel kijkt de overheid in de beginjaren na 2000 af van dit standpunt. Bij het voorstel tot intrekking van de Remigratiewet wordt – naast het beroep op de eigen verantwoordelijkheid – ook verwezen naar de toenmalige financiële en economische situatie in Nederland. Aangegeven wordt dat het intrekken van de Remigratiewet een structurele besparing voor de overheid op moet leveren van 30 miljoen euro vanaf 2006.¹²

¹² Ibid.

6.2.4 De beleidstheorie samengevat

Het onderstaande schema vat de belangrijkste componenten samen die deel uitmaken van de beleidstheorie achter de Remigratiewet.



6.3 Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid

In het onderstaande zullen de gevolgen van de Remigratiewet in termen van doelbereik, doelmatigheid en doeltreffendheid worden gezien. Op voorhand willen we daarbij aangeven dat er nimmer een uitgebreide evaluatie van de Remigratiewet heeft plaatsgevonden. Wel is er tweemaal tussen het jaar 2000 en 2015 een studie naar de kosten en baten van deze wet uitgevoerd. Voor het overige zullen we ons baseren op de informatie uit de jaarrapportages van het NMI en de SVB.

6.3.1 Doelbereik

Het doel van de Remigratiewet is om bestaanszekerheid van remigranten in het land van herkomst te vergroten. Gegevens die direct informatie geven over de bestaanszekerheid van deze groep zijn echter niet voorhanden. Wel kan iets gezegd worden over de kansen om met de Remigratiewet een nieuw bestaan op te bouwen in het land van herkomst. Hiervan is mogelijk sprake in het geval dat degenen die met behulp van de remigratievoorzieningen naar het land van herkomst zijn teruggekeerd, geen gebruikmaken van de terugkeeroptie. Personen met een remigratievoorziening kunnen tot één jaar na vertrek een beroep doen op deze terugkeerregeling. Dit betekent dat zij in die

periode de remigratie ongedaan kunnen maken en weer kunnen terugkeren naar Nederland. In dat geval moeten zij de vergoeding in het kader van de Remigratiewet terugbetalen aan de SVB.

In het jaar 2014 geeft de SVB aan dat niet meer dan zeven personen zijn teruggekeerd met de genoemde terugkeeroptie. Afgezet tegen het aantal van 1636 personen en 2376 personen dat in 2013 respectievelijk 2014 is vertrokken met behulp van de Remigratiewet, moet dit als een zeer klein aantal worden beschouwd. Personen die gebruikmaken van de Remigratiewet keren niet of nauwelijks binnen een jaar terug naar Nederland. Zij doen dit althans niet met gebruikmaking van de terugkeeroptie. In alle jaren tussen 2000 en 2015 is op slechts zeer beperkte schaal een beroep gedaan op de terugkeerregeling.

Indien we het doelbereik van de Remigratiewet aldus opvatten als het aantal personen dat zich duurzaam vestigt in het land van terugkeer – gemeten aan de hand van het gebruik van de terugkeeroptie – dan past de conclusie dat de Remigratiewet tot zichtbare resultaten heeft geleid. In het verlengde van deze conclusie kan worden aangegeven dat de activiteiten die het NMI uitvoert beslist hun waarde bewijzen. Dit instituut is namelijk verantwoordelijk voor de informatieverschaffing en het begeleiden van (potentiële) remigranten die voor de voorzieningen in het kader van de Remigratiewet in aanmerking komen. Jaarlijks worden er vele honderden voorlichtingsbijeenkomsten, begeleidingscontacten en inloopsprekuren georganiseerd, zowel landelijk als in de regio. Wat blijkt, is dat tachtig procent van de vertrokken gerechtigden door het NMI is begeleid.

Overigens krijgt deze begeleiding lang niet altijd een vervolg in een daadwerkelijke terugkeer; ongeveer een derde van de personen die een begeleidingstraject starten, vraagt ook een remigratievoorziening aan. Zodoende wordt duidelijk hoe belangrijk de rol van het NMI is ten aanzien van het nemen van een weloverwogen beslissing om terug te keren. De meerderheid van degenen die zich door het NMI laten informeren en/of een begeleidingstraject starten, neemt uiteindelijk niet de beslissing daadwerkelijk terug te keren. Zij die dat wel doen, hebben klaarblijkelijk een zodanige afweging gemaakt dat duidelijk is dat hun vertrek voldoende kansrijk is.

De voorlichting aan remigranten in het land van terugkeer staat op zichzelf. Gedurende het eerste jaar na vertrek – de zogenoemde terugkeeroptieperiode – kan de remigrant zich namelijk nog in het buitenland wenden tot het NMI voor informatie en begeleiding. In 2014 vinden meer dan 1400 trajectcontacten plaats in de verschillende woonlanden van remigranten. Opnieuw maken vooral de Turken gebruik van deze dienstverlening. Andere groepen aan wie relatief veel voorlichting na terugkeer wordt gegeven, zijn de remigranten in Marokko, Bosnië-Herzegovina en Suriname. De meeste vragen van remigranten hebben betrekking op onderwerpen als uitbetaling in de sfeer van de sociale zekerheid (WAO/WIA/Wajong, zorgverzekering, belastingen, AOW,

bedrijfspensioenen, et cetera). Ook deze vorm van ondersteuning kan worden gezien als een middel om de bestaanszekerheid van de remigranten in het nieuwe woonland te vergroten.

6.3.2 Doeltreffendheid

In de publicatie van de Remigratiewet is vastgelegd dat de minister binnen vier jaar na inwerkingtreding van de Remigratiewet de Staten-Generaal een verslag aanbiedt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.¹³ Ondanks de vergaande voorbereidingen die het ministerie van Justitie had getroffen voor de uitvoering van dit onderzoek, heeft toenmalig minister Verdonk de evaluatie destijds geannuleerd. De reden die hiervoor werd aangegeven, is dat het kabinet uit bezuinigingsoverwegingen de Remigratiewet op korte termijn wil afschaffen.¹⁴ In paragraaf 6.4.3 wordt echter duidelijk dat de financiële gevolgen van Remigratiewet nooit nadelig voor de overheid zijn geweest.

Ook later is nooit een effectiviteitsstudie uitgevoerd. Gegevens over de effectiviteit van de Remigratiewet zijn dus niet voorhanden. We volstaan dan ook met een korte beschrijving van een aantal resultaten, die in meer of mindere mate iets zeggen over de doeltreffendheid van deze wet, te weten het aantal gebruikers van de wet, het aantal gebruikers in relatie tot het totaal aantal remigranten, het bereik van doelgroepen naar nationaliteit en het aantal gebruikers van de wet in relatie tot de potentiële doelgroep.

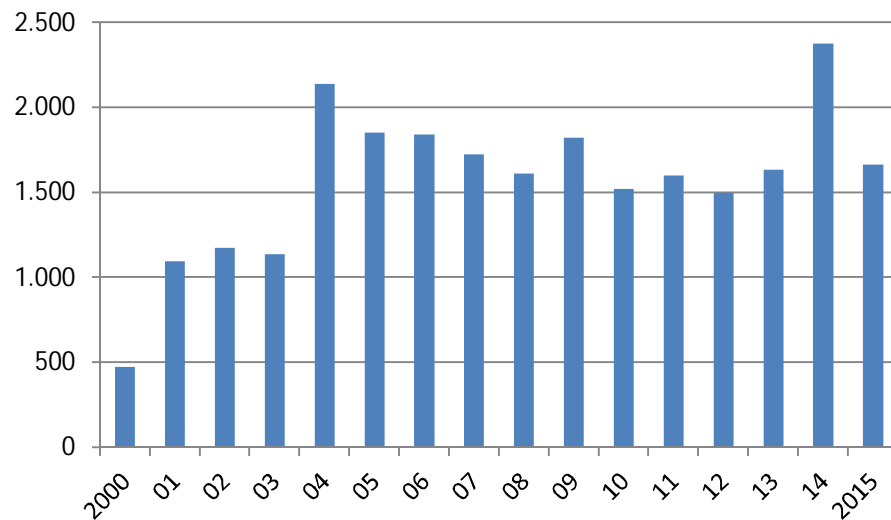
Het aantal gebruikers van de Remigratiewet

Sinds het bestaan van de Remigratiewet maken grote aantallen remigranten gebruik van de voorzieningen die in het kader van deze wetgeving worden aangeboden. Tussen 2005 en 2015 zijn ongeveer 25.000 personen met behulp van de Remigratiewet naar het land van herkomst teruggekeerd (zie figuur 9.1). Voor de laatste tien jaren komt dit neer op een jaarlijks gemiddelde van ruim 1700 remigranten. Afgezien van de eerste jaren, kunnen we in deze periode geen duidelijke (opwaartse of neerwaartse) trend waarnemen. Wel ligt het aantal personen in 2014 dat met behulp van de Remigratiewet is vertrokken, duidelijk boven dat van andere jaren. Voor de 45 tot 55 jarigen (traditioneel de grootste cliëntengroep van het NMI) was dit voorlopig de laatste kans; voor de ouderen was migratie met een verhuiskostenvergoeding aantrekkelijker dan zonder. In 2015 is het aantal personen dat is vertrokken met behulp van de Remigratiewet substantieel gedaald.

¹³ Staatsblad 1999, 232, artikel 9 van hoofdstuk IV: de overgangs- en slotbepalingen.

¹⁴ Nederlands Migratie Instituut, Jaarverslag 2003, pagina 25.

Figuur 6.2 Aantal personen dat is vertrokken met behulp van de Remigratiewet (basis en/of remigratievoorziening)



Bron: Jaarverslag NMI 2005 (tabel 15) en Jaarverslag NMI 2015 (tabel 33)

Aantal gebruikers van de wet in relatie tot het totaal aantal remigranten

Met enige voorzichtigheid kan worden gesteld dat een aanzienlijk gedeelte van de remigranten die tot de potentiële doelgroep van de wet behoren, ook van de voorzieningen in het kader van de wet gebruik heeft gemaakt. Uit cijfers van het CBS blijkt namelijk dat in 2013 iets minder dan 5000 personen van minimaal 45 jaar en die geboren zijn in een land dat deel uitmaakt van de doelgroepomschrijving van de Remigratiewet uit Nederland zijn vertrokken. Ruim 1600 vertrokken er in dat jaar met behulp van de Remigratiewet. Hierbij moet echter bedacht worden dat – volgens de toen geldende vereisten – alleen personen die ten minste drie jaren in Nederland verbleven en ook langdurig werkloos, arbeidsongeschikt of bijstandsgerechtigd waren, in aanmerking kwamen voor een remigratievoorziening. Deze groep is natuurlijk veel kleiner dan de 5000 personen die we op basis van de beschikbare gegevens van het CBS kunnen identificeren.

Het bereik van verschillende doelgroepen naar nationaliteit

Overigens bestaan er grote verschillen in de mate waarin de verschillende doelgroepen van de Remigratiewet door de voorzieningen van deze wet worden bereikt. Vooral Turkse remigranten hebben altijd op grote schaal gebruikgemaakt van de basis- en remigratievoorzieningen. In 2014 ging bijvoorbeeld bijna de helft van het aantal toegekende basisvoorzieningen naar Turkse remigranten. Op grote afstand volgden in dat jaar de Spanjaarden, Marokkanen, Surinamers en (voormalig) Joegoslaven. Het aantal vluchtelingen dat van de Remigratiewet gebruik heeft gemaakt, is altijd beperkt gebleven. Bovendien zijn de mogelijkheden voor deze groep vluchtelingen met de aanpassingen van de Remigratiewet in 2014 verder beperkt.

Op grond van het voorgaande past de conclusie dat deze wet vooral grote aantallen Turkse migranten in Nederland heeft bereikt. Ten aanzien van de overige migrantengroepen ligt het bereik op een beduidend lager niveau.

Het aantal gebruikers van de wet in relatie tot de potentiële doelgroep

Het is niet mogelijk om een nauwkeurige schatting te maken van de omvang van de potentiële doelgroep. Hiervan zijn geen gedetailleerde overzichten beschikbaar. Bij wijze van indicatie maken we gebruik van een tabel die door het CBS voor het jaar 2007 is gepubliceerd en waarin het aantal personen uit Marokko, Suriname en Turkije is aangegeven, en voor wie verder geldt dat zij tot de eerste generatie behoren, ouder zijn dan 45 jaar, reeds vijf jaar of langer in Nederland wonen en een uitkering genieten in het kader van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of bijstand.¹⁵ Deze groep telt in totaal ruim 75.000 personen in Nederland.

In dat zelfde jaar telde het NMI bijna 2300 cliënten uit één van deze herkomstlanden.¹⁶ Daarmee komen we ruwweg op een aandeel van drie procent. Anders gezegd, ongeveer drie op elke honderd personen uit de potentiële doelgroep heeft contact gehad met het NMI over de mogelijkheden om van de Remigratiewet gebruik te maken. Vanzelfsprekend gaat het hier om een gering percentage. Remigratie is namelijk geen fenomeen dat op grote schaal plaatsvindt, zo blijkt ook uit deze statistieken.

6.3.3 Doelmatigheid

Er is nooit in opdracht van de overheid een doelmatigheidsstudie van de Remigratiewet uitgevoerd. Wel zijn er in de periode 2000-2015 twee studies verricht naar de kosten en baten van de Remigratiewet. Beide studies zijn uitgevoerd door het onderzoeksbureau Regioplan.

In 2003 berekende Regioplan dat over een periode van tien jaren de baten van de Remigratiewet voor de overheid en de sociale fondsen de kosten ruimschoots zouden overtreffen met bijna 400 miljoen euro. Per vertrokken remigrant bedroeg de besparing ruim 33.000 euro. Overigens sloot deze uitkomst aan bij een reeds eerder verrichte studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit onderzoeksinstituut had reeds in 1987 – voor de toenmalige experimentele remigratieregeling – berekend dat de remigratie van Turken en Marokkanen de Nederlandse overheid en sociale fondsen over een periode van tien jaren een batig saldo zou opleveren van 64.500 gulden (oftewel: ruim 29.000 euro).

¹⁵ CBS Statline (18 november 2011) Personen met werk of uitkering; verblijfsduur, herkomst, 1999 – 2007.

¹⁶ Het totaal aantal personen dat met gebruikmaking van de Remigratiewet in 2007 uit Nederland is vertrokken bedroeg in dat jaar 1725 personen (Nederlands Migratie Instituut, Jaarverslag 2007, tabel 16).

In 2009 heeft Regioplan de kosten en opbrengsten van de Remigratiewet opnieuw berekend. Overeenkomstig het onderzoek uit 2003 kwam dit bureau tot de conclusie dat de uitvoering van de Remigratiewet de overheid en de sociale fondsen opnieuw een ruim financieel voordeel zou opleveren. Per vertrokken remigrant werd deze winst bepaald op ruim 25.000 euro. Belangrijke posten die aan dit batig saldo bijdroegen, waren het wegvallen van kosten ten behoeve van de inburgering, huisvesting (i.h.b. huursubsidies), onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast zou er in het kader van de kinderbijslag een aanzienlijke besparing gerealiseerd worden.

Sindsdien zijn er in het kader van Remigratiewet geen soortgelijke studies uitgevoerd. We volstaan hier met de opmerking dat het wegvallen van de basisvoorzieningen in 2014 een aanzienlijk kostenvoordeel voor de overheid moet opleveren. In 2011 werden de eenmalige reis- en verhuiskosten per remigrant nog vastgesteld op een gemiddelde van 2100 euro per remigrant. Ook betekent de verhoging van de leeftijdsgrens dat de groep die een beroep op de Remigratiewet kan doen gemiddeld ouder is dan voordien en daarmee nog minder kansen op arbeidsdeelname in Nederland heeft. Hier staat tegenover dat het inburgeringsstelsel inmiddels drastisch is veranderd, met als gevolg dat het batig saldo voor de overheid bij remigratie niet langer relevant is. Inburgeraars draaien sinds het nieuwe inburgeringsstelsel van 2013 namelijk grotendeels zelf op voor de kosten.

20-plus en 20-minvarianten¹⁷

Vanaf 2025 kunnen geen nieuwe personen een beroep meer doen op de remigratiewet. De afbouw van de regeling ligt dus al in het verschiep. Desalniettemin zijn denkrichtingen met betrekking tot de 20-plus- en 20-minvarianten geïnventariseerd. De grootste uitgavenpost in het kader van remigratie betreft de uitkeringen (circa 38 miljoen), daarnaast is er een post van 1,7 miljoen voor voorlichting door het NMI.

Wat betreft de 20-plusvariant zijn geopperde denkrichtingen het indexeren van de uitkeringshoogte, het verlagen van de leeftijd en het herintroduceren van de basisvoorzieningen. Met name door de twee laatstgenoemde opties zouden het aantal remigranten weer kunnen toenemen. In hoeverre dit een batig saldo oplevert (in termen van besparingen in uitgaven in Nederland) is onduidelijk omdat het profiel van de potentiële doelgroep in de afgelopen jaren is veranderd.

Wat betreft de 20-minvariant zijn de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden beperkt. Alleen voor de nieuwe instroom (tot 2025) kunnen beperkingen opgelegd worden. Opties zijn dan het verlagen van de uitkering voor nieuwe instroom, beperken van de herkomstlanden die voor de regeling in aanmerking komen en het verhogen van leeftijdsgrens. De verwachting is wel dat deze maatregelen een verschuiving van kosten met zich mee zullen brengen

¹⁷ Uitgaande van de begroting van 2015 zou dit een bedrag van circa 8 miljoen betekenen.

(kosten in Nederland, verschuiving naar exporteerbare uitkeringen) die uiteindelijk waarschijnlijk leiden tot een verhoging van de uitgaven.

6.4 Samenvatting en conclusie

De Remigratiewet heeft gedurende de afgelopen vijftien jaar aan vele duizenden remigranten de mogelijkheid geboden om met een financiële voorziening naar het land van herkomst terug te keren. De populariteit van de wet is – gezien de vele begeleidingstrajecten en uiteindelijk ook het veelvuldig gebruik van de remigratievoorzieningen – altijd groot geweest.

Het doel van de wet is aan remigranten een bepaalde mate van financiële zekerheid te bieden in hun bestemmingsland. Het uitgangspunt daarbij is dat degenen die van de regeling gebruikmaken een bestaansperspectief in het land van herkomst hebben. Het feit dat slechts zeer weinigen binnen een jaar na remigratie gebruikmaken van de terugkeeroptie, geeft aan dat deze financiële zekerheid voor velen in voldoende mate wordt bereikt. Vanzelfsprekend staat deze uitkomst niet los van de voorlichting en intensieve begeleiding die met uitvoering van de Remigratiewet gepaard gaat.

Een ander belangrijk uitgangspunt dat bij deze wet wordt gehanteerd, heeft betrekking op het feit dat de beslissing om te remigreren een vrijwillige en persoonlijke keuze is, die niet actief moet worden gestimuleerd door de overheid. Dit uitgangspunt krijgt invulling door een deel van de financiële verantwoordelijkheid bij de remigranten te leggen. Ook het feit dat velen die zich voor informatie en begeleiding bij het Nederlands Migratie Instituut (NMI) melden maar uiteindelijk niet terugkeren, wijst op het belang van een persoonlijke en weloverwogen keuze in de praktijk.

De jaarverslagen van het NMI en de SVB geven ons enig inzicht in de werking van de Remigratiewet. Gegeven de intensieve begeleidingstrajecten, de informatievoorziening van het NMI ten behoeve van degenen die inmiddels zijn teruggekeerd en (zeker ook) het geringe gebruik van de terugkeeroptie, past de conclusie dat de wet beslist voorziet in de financiële en informatieve ondersteuning aan een groep waarvan het perspectief op arbeid en een zelf verdiend inkomen in Nederland als beperkt moet worden beschouwd.

Helaas is het niet mogelijk gebleken om de verderstrekkende gevolgen van de wet aan te geven. Van een serieuze evaluatie van de wet is het – om redenen van politieke besluitvorming – nooit gekomen. Zowel ten aanzien van het doelbereik als de effectiviteit is de informatievoorziening in dit hoofdstuk beperkt. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de potentiële doelgroep van deze wet op de hoogte is van de remigratievoorzieningen en of dit mogelijk hun remigratiegedrag heeft beïnvloed. Evenmin weten we hoe het de remigranten – in termen van bestaanszekerheid – vergaat die al langere tijd zijn teruggekeerd naar het herkomstland. Wel wordt duidelijk dat de wet vooral grote aantallen

Turkse migranten in Nederland heeft bereikt. Ten aanzien van de overige migrantengroepen ligt het bereik op een beduidend lager niveau.

Evenmin zijn er in het verleden doelmatigheidsstudies van de Remigratiewet uitgevoerd. Wel zijn er in de periode 2000-2015 twee studies verricht naar de kosten en baten van de Remigratiewet. De uitkomsten hiervan wijzen stevast in dezelfde richting, namelijk dat de Remigratiewet voor de overheid en sociale fondsen een batig saldo oplevert. Kostenbesparingen worden daarbij vooral toegewezen aan huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. In hoeverre deze uitkomst na de drastische wijziging van de wet medio 2014 nog van toepassing zijn, is niet bekend. Wel is te verwachten dat het batig saldo met de aanscherping van de doelgroep van de Remigratiewet groter wordt.

7 VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv) is een belangrijke beleidsprioriteit van het ministerie van OCW. Jongeren zonder startkwalificatie hebben een grotere kans op werkloosheid en een slechtere gezondheid. Daarnaast wordt voortijdig schoolverlaten in verband gebracht met maatschappelijke kosten zoals een grotere kans op criminele activiteiten en minder sociale cohesie (WRR, 2009; De Witte, e.a., 2014; Meng e.a., 2014).¹ In 2015 lagen de uitgaven hieraan op circa 140 miljoen euro. De norm is dat jongeren minimaal een startkwalificatie moeten hebben voordat ze uit het onderwijs vertrekken. Het gaat dan om een diploma op minimaal havo-, vwo- of mbo-2-niveau. Onderzoek laat zien dat scholieren uit migrantengroepen een hoger risico hebben om uit te vallen uit het voortgezet onderwijs dan autochtone leerlingen, maar dat de verschillen de afgelopen jaren wel kleiner zijn geworden (Herweijer, 2011).²

Een van de prestatie-indicatoren voor het integratiebeleid, zoals ook genoemd in hoofdstuk 2, heeft betrekking op het percentage niet-westerse migranten met een startkwalificatie. Het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters is daarmee een belangrijk onderdeel van het generieke beleid waarmee de integratie van migranten jongeren kan worden bevorderd. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre dit beleid heeft bijgedragen aan het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten onder migranten jongeren. Dit hoofdstuk geeft eerst een beknopte schets van het beleid rondom voortijdig schoolverlaten (paragraaf 7.1), gevolgd door een reconstructie van de beleids-theorie en de werkzame elementen uit dat beleid (paragraaf 7.2). Vervolgens gaan we in op het doelbereik (paragraaf 7.3) en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vsv-beleid ten aanzien van migranten jongeren (paragraaf 7.4). We besluiten het hoofdstuk met een beknopte samenvatting en conclusie (paragraaf 7.5).

7.1 Beleidsontwikkelingen voortijdig schoolverlaten

Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw voert de Nederlandse overheid een actief beleid om voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Daarbij is gekozen voor een regionale aanpak vanuit de gedachte dat de problematiek van schooluitval de grenzen van de individuele

¹ WRR (2009) *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam University Press: Amsterdam/Den Haag; Witte, K. de; S. Cabus, W. Groot & H. Maassen van den Brink (2014). *Voortijdig schoolverlaten. Rapportage van TIER/Platform31*; Meng, Ch. e.a. (2014). Van opleiding naar arbeidsmarkt. In: SCP (2014) Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt. SCP: Den Haag.

² Herweijer, L. (2012) 'Voortgezet, beroeps-, en hoger onderwijs.' In: Jaarrapport Integratie 2011. SCP: Den Haag.

gemeenten overstijgt. Met het opzetten van een regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) moest meer zicht komen op het aantal voortijdig schoolverlaters.

In 2001 werd in het kader van de Lissabon-doelstellingen afgesproken om EU-breed tot een halvering van de schooluitval te komen in 2010 (van 15,5% naar 8%). Hierdoor kreeg het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten een extra impuls. Voor Nederland betekenden deze doelstellingen een reductie van het aantal *nieuwe* voortijdig schoolverlaters van ruim 5 procent jaarlijks in 2002, naar 2,5 procent in 2012. Concreet ging het om een afname van de uitval van 71.000 naar 35.000. In 2010 scherpte het kabinet de doelstellingen aan tot 25.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2016.

Om de doelstelling te bereiken, moest vooral geïnvesteerd worden in het voorkomen van schooluitval. In 2006 is het Rijk gestart met het afsluiten van convenanten met gemeenten en scholen in regio's met de meeste uitval. In 2007 gaf het kabinet met het *Programma Aanval op Schooluitval* een extra impuls aan het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. In het kader van dat programma zijn in alle 39 RMC-regio's meerjarige resultaatafspraken gemaakt met gemeenten en scholen in het voortgezet en middelbaar beroeps-onderwijs ten behoeve van het terugdringen van schooluitval. Door ondertekening van de convenanten verbonden de partijen zich aan prestatiegerichte afspraken en financiële prikkels om schooluitval tegen te gaan. De eerste convenantsperiode betrof de jaren 2008-2011. De tweede Convenantsperiode is ingegaan in 2012 (aanvankelijk tot 2015 en vervolgens verlengd tot het schooljaar 2015/2016). De onderwijsinstellingen ontvangen een prestatie-subsidie voor elke voortijdig schoolverlater minder. Daarnaast zijn aanvullende subsidies beschikbaar voor onderwijsprogramma's gericht op de vermindering van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in het vo en mbo. Sinds 2010 zijn daarnaast middelen beschikbaar voor het opzetten of uitbreiden van plusvoorzieningen voor overbelaste jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar. Plusvoorzieningen kenmerken zich door kleinere onderwijsgroepen en een snellere beschikbaarheid van zorgverlening.

Er is in het beleid daarnaast sterk ingezet op een sluitend proces rondom het melden en aanpakken van verzuim. De aanpak daarvan is een belangrijke voorwaarde om schooluitval bij de bron aan te pakken, omdat verzuim geldt als een belangrijke risicofactor voor voortijdig schoolverlaten.

Naast de convenanten is in 2007 de kwalificatieplicht ingevoerd om leerlingen te stimuleren door te leren tot minimaal het niveau van een startkwalificatie.

Het programma ten behoeve van de aanpak van voortijdig schoolverlaten kent een aantal speerpunten, te weten³:

- Extra aandacht voor de overgang van het vmbo naar het mbo (met name preventieve activiteiten om de kans op een succesvolle overgang van het vmbo naar het mbo te vergroten).
- Meer en betere zorg op school (onder andere door middel van de zorgadviesteams (ZAT's).
- Meer ruimte voor jongeren die liever met hun handen werken, en meer maatwerk.
- Betere loopbaanoriëntatie en studiekeuze en begeleiding (bijvoorbeeld door middel van dagoriëntaties, maatschappelijke stages, ondersteuning bij het schrijven van sollicitatiebrieven en het voeren van sollicitatiegesprekken).
- Aantrekkelijker onderwijs om jongeren op school te houden (onder andere door middel van vernieuwende onderwijsvormen op het gebied van sport en cultuur).
- Trajecten gericht op 'eerder verworven competenties' en afspraken met grote werkgevers gericht op het behalen van een startkwalificatie.

In de convenanten maken gemeenten en scholen zelf afspraken over het te voeren beleid. Uit de evaluatie van de convenanten over de periode 2012-2015 blijkt dat veel regio's grotendeels dezelfde typen maatregelen hebben gekozen en dat ook de vsv-aanpak van mbo-instellingen op hoofdlijnen vaak gelijk is.⁴ De onderzoekers groeperen de genomen maatregelen in drie clusters, te weten maatregelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs (onder andere kleinschaligheid, aandacht voor de pedagogische relaties, loopbaanoriëntatie), preventieve maatregelen (overgang vo-mbo, aanpak verzuim, zorg op school) en curatieve maatregelen (maatwerktrajecten, trajectbegeleiding, opvangklassen, plusvoorzieningen).

Inmiddels is de doelstelling van 25.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters per 2016 gehaald en heeft de minister een nieuwe – nog scherpere – doelstelling geformuleerd: maximaal 20.000 nieuwe vsv'ers per jaar (in schooljaar 2019/2020).⁵ In het beleid wordt voortgebouwd op de succesvolle elementen uit het *Programma Aanval op Schooluitval*.

³ Ministerie van OCW (2011). Schooluitval voorkomen in Nederland. Speerpunten huidige aanpak en doorkijk naar vervolgsbeleid. Resultaat schooljaar 2009-2010 (voorlopige cijfers). <http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/Samenvattingsboekje%20VSV%20en%20resultaten%202009-2010.pdf>, geraadpleegd op 13 juni 2016.

⁴ Panteia/SEOR (2015). *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015. Overkoepelende samenvatting*. Panteia/SEOR: Zoetermeer.

⁵ Ministerie van OCW (2016). Kamerbrief van 15 februari 2016 'Succesvolle aanpak voortijdig schoolverlaten krijgt een krachtig vervolg'. Ref. 894516.

7.2 Reconstructie beleidstheorie

7.2.1 Doelstellingen

De doelstelling van het vsv-beleid is om het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters substantieel terug te dringen. In de afgelopen jaren zijn steeds scherpere kwantitatieve doelstellingen geformuleerd op dit terrein waarmee scholen en gemeenten worden aangespoord om actief in te blijven zetten op het voorkomen van schooluitval. Het terugdringen van het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, moet bijdragen aan het versterken van de positie van jongeren op de arbeidsmarkt.

7.2.2 Maatregelen en instrumenten

De landelijke vsv-aanpak bestaat uit een aantal verschillende elementen die ervoor moeten zorgen dat op regionaal niveau tussen scholen en gemeenten effectievere maatregelen worden ingezet om voortijdig schoolverlaten terug te dringen.⁶ Hieronder lichten we deze elementen toe.

Stimuleren regionale samenwerking

Door middel van het afsluiten van convenanten is in de afgelopen jaren de regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten (en overige instellingen op bijvoorbeeld het terrein van zorg en arbeid) gestimuleerd. Regionale samenwerking bevordert een integrale aanpak, waardoor er meer mogelijkheden zijn om jongeren die dreigen uit te vallen te begeleiden en terug te leiden naar het onderwijs. Regionale samenwerking bevordert ook dat jongeren beter in beeld blijven en er naar maatwerkoplossingen gezocht kan worden.

Resultaatafhankelijk beloning van scholen

Voor elk onderwijsniveau zijn normpercentages voor uitval vastgesteld waar scholen aan moeten voldoen. Deze procentuele uitvalsnormen werken stapsgewijs toe naar de landelijke doelstelling. Instellingen die de norm halen, ontvangen extra middelen. Deze financiële prikkel draagt eraan bij dat scholen heel bewust bezig zijn met het terugdringen van schooluitval.

Sturing op kwantitatieve doelstellingen

Een centraal onderdeel van het vsv-beleid is het sturen op cijfers. Er is een landelijke doelstelling vastgesteld voor het behouden van focus bij alle betrokkenen. Daarnaast is sprake van transparantie over de resultaten. Jaarlijks worden cijfers gepresenteerd over behaalde resultaten per RMC-regio. Daarnaast wordt maandelijks informatie naar scholen en gemeenten verstuurd over jongeren die zich hebben uitgeschreven zonder startkwalificatie, zodat er richting deze jongeren meteen actie kan worden ondernomen. Door de regelmatige publicatie van vsv-cijfers is de bewustwording bij de

⁶ Zie ook: Kamerbrief van de minister van OCW van 15 februari 2016 (ref 894516).

betrokken partijen enorm verhoogd en dit heeft bijgedragen aan een mentaliteitsverandering ten aanzien van het terugdringen van schooluitval (Panteia, 2014).⁷ Deze bewustwording in combinatie met financiële prikkels hebben geleid tot een brede aanpak van schooluitval (idem).

Ondersteuning vanuit het Rijk

Een vierde belangrijke pijler van het vsv-beleid is de actieve ondersteuning van scholen en gemeenten vanuit het Rijk door middel van accountmanagers. Deze accountmanagers gaan met scholen en gemeenten in de regio's in gesprek over de vormgeving van de regionale samenwerking. Het Rijk geeft de algemene kaders mee voor het vsv-beleid. Binnen deze kaders hebben de regio's grote vrijheid om hun beleid in te richten om te zorgen dat ze aan de doelstellingen voldoen.

Maatwerk binnen generiek beleid

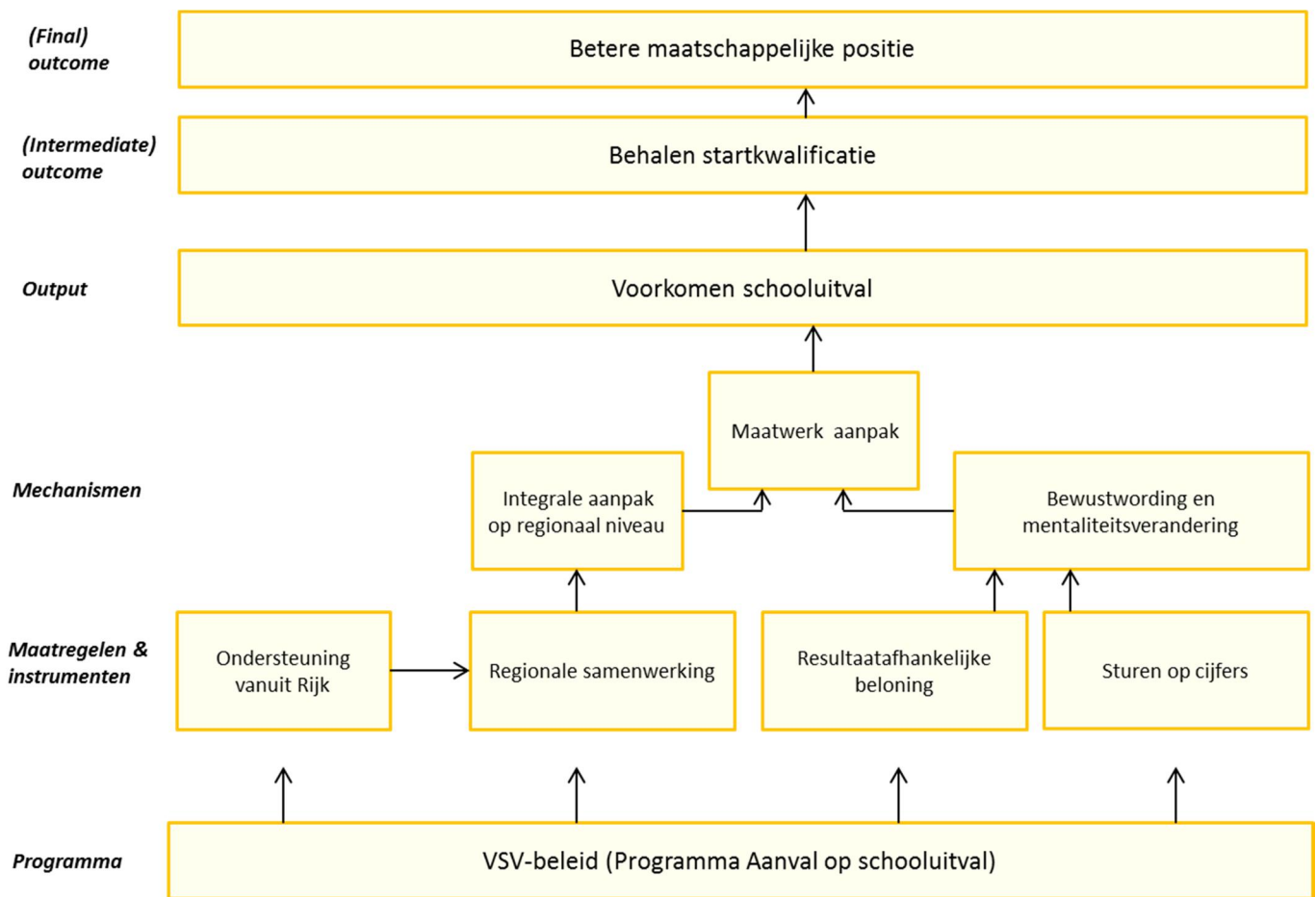
Zowel op landelijk niveau als in de uitwerking op regionaal niveau wordt uitgegaan van een generieke aanpak, dat wil zeggen dat het beleid niet is gericht jongeren met een bepaalde herkomst. Maatwerk is het uitgangspunt in de aanpak van schooluitval, waarbij instrumenten worden ingezet die aangrijpen op de redenen voor schooluitval. In de aanpak van voortijdig schoolverlaten wordt veelal een onderscheid gemaakt in risicofactoren (factoren gelegen in de omgeving van het kind), risicokenmerken (factoren gelegen in het kind zelf) en risicomomenten (factoren gelegen in het onderwijs). Deze risico's vormen de handvatten voor het inzetten van maatregelen om deze problemen aan te pakken.

In de praktijk kan het zo zijn dat bepaalde instrumenten bij bepaalde groepen vaker moeten worden ingezet dan bij andere groepen, maar dat is eerder een uitkomst dan de inzet van het beleid. Hoewel het aandeel voortijdig schoolverlaters onder migranten jongeren groter is dan onder autochtone jongeren, is dit geen aanleiding voor een specifiek op de doelgroep gerichte aanpak. Een van de redenen die hiervoor genoemd wordt, is dat een doelgroepen-aanpak stigmatiserend zou zijn en daarmee averechts zou kunnen werken. Daarnaast wordt gewezen op het feit dat de diversiteit binnen herkomstgroepen in feite veel te groot is om een specifieke aanpak gericht op doelgroepen te rechtvaardigen.

Wel wordt in regio's, met name daar waar de diversiteit in de leerlingenpopulatie groot is, gewerkt met multiculturele teams die een goede afspiegeling vormen van de achtergrond van de jongeren. Dit wordt gezien als een succesfactor om deze jongeren te bereiken en eventuele weerstanden te beslechten.

Figuur 7.1 geeft een schematisch overzicht van de beleidstheorie van het vsv-beleid.

⁷ Panteia (2014). *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015. Jaarrapport 2013*. Panteia: Zoetermeer.

Figuur 7.1 **Beleids­theorie vsv-beleid**


7.2.3 Contextfactoren

Uit de literatuur en de gesprekken die zijn gevoerd met betrokkenen komen verschillende contextfactoren naar voren die van invloed zijn op de effectiviteit van het vsv-beleid. Zo is het beleid dat vanuit andere departementen en gemeenten wordt gevoerd mede van invloed op de behaalde resultaten van het vsv-beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om (andere) maatregelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs (bijvoorbeeld de ingevoerde eisen ten aanzien van taal en rekenen), het verbeteren van de arbeidsmarkt­positie van jongeren en het versterken van de zorg aan jongeren op school en daarbuiten (Panteia/SEOR, 2014, p. 24).

Een relevante factor in dit verband is de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt en dan meer in het bijzonder de beschikbaarheid van (leerwerk) banen en stages. Uit de gesprekken betrokkenen kwam naar voren dat het gebrek aan leer-werkbanen, met name op de laagste onderwijsniveaus (niveau 1 en 2), momenteel één van de grootste knelpunten is bij het verder terugdringen van schooluitval onder deze groepen. Werkgevers twijfelen of

jongeren op deze niveaus over voldoende werknemersvaardigheden beschikken. Deze problematiek kan echter niet uitsluitend binnen het onderwijs opgelost worden, maar moet in samenwerking met partners uit het domein arbeidsmarkt worden opgepakt.

Het gebrek aan leer-werkbanen op het laagste niveau is een generiek probleem, maar sommige respondenten wijzen erop dat jongeren met een niet-westerse afkomst daar relatief vaker mee geconfronteerd lijken te worden (mede omdat zij oververtegenwoordigd zijn op deze niveaus). Er komt dan geen goede match met een werkgever tot stand. Bij de mbo-bol-opleidingen kan de problematiek rondom het vinden van een stage een bron van uitval zijn; 21 procent van de leerlingen van niet-westerse afkomst ervaart hierbij problemen, tegen 15 procent van de autochtone leerlingen (Meng e.a (2014)).⁸ Discriminatie is hierbij niet uit te sluiten, aldus respondenten. Vanuit de vsv-aanpak wordt ingezet op empowerment van de jongeren en een zo goed mogelijke voorbereiding op het sollicitatiegesprek om dit probleem aan te pakken. Daarnaast wordt actief ingezet op het werven van nieuwe leer-werkbedrijven.

Kenmerken van de populatie zijn eveneens van invloed op behaalde resultaten ten aanzien van het terugdringen van voortijdige uitval. Panteia/SEOR (2015, p.13) stellen op basis van een kwantitatieve analyse dat het niveau van de uitval per regio en doelgroep (dat wil zeggen schooltype) grotendeels is te verklaren door populatiekenmerken. Het gaat dan onder andere om factoren als het aandeel huishoudens met uitkeringen, lage inkomens en niet-westerse migranten (OCW, 2011). Ook De Witte e.a. (2014) benoemen een niet-westerse afkomst als risico-verhogende factor voor schooluitval. Nadere analyse toont overigens aan dat hier vooral een cumulatie van risico's aan ten grondslag ligt. Herweijer, geciteerd in het WRR-rapport *Vertrouwen in de school* (2009, p. 25) laat zien dat etniciteit als zodanig geen verklarende factor is voor de hoge uitval onder jongeren met een niet-westerse afkomst. De hoge uitval onder deze groepen kan verklaard worden door het lage opleidingsniveau van ouders, een laag aanvangsniveau bij de overgang naar het voortgezet onderwijs, een groter percentage eenoudergezinnen en een hogere werkloosheid. Als voor deze factoren wordt gecorrigeerd, wijkt de kans op voortijdig schoolverlaten van leerlingen met een niet-westerse afkomst niet meer significant af van autochtone leerlingen. In gesprekken met betrokkenen uit het veld wordt deze cumulatie van risico's nader toegelicht. Factoren die het risico op uitval van jongeren met een niet-westerse afkomst vergroten zijn onder meer onvoldoende ondersteuning van ouders bij de schoolloopbaan van hun kinderen, druk om te presteren, verkeerde studiekeuzes als gevolg van (culturele) opvattingen over wenselijke beroepen en overbelasting van jongeren doordat zij hun ouders bijvoorbeeld moeten ondersteunen omdat zij het Nederlands onvoldoende machtig zijn. Deze factoren worden ook genoemd in een studie van Allen en Meng (2010), geciteerd in Herweijer (2012).

⁸ Meng, Ch. e.a. (2014). Van opleiding naar arbeidsmarkt. In: Jaarrapport Integratie 2013. SCP: Den Haag.

7.3 Doelbereik beleid voortijdig schoolverlaten

In deze paragraaf staat het doelbereik van het vsv-beleid centraal. Eerst staan we kort stil bij de mate waarin de doelstellingen van het beleid in algemene zin gerealiseerd zijn (paragraaf 7.3.1). Vervolgens gaan we nader in op de mate van doelbereik voor leerlingen met een migrantenachtergrond (paragraaf 7.3.2).

7.3.1 Voortijdig schoolverlaten algemeen

Het kabinet Rutte-Asscher heeft als doel gesteld dat het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2016 maximaal 25.000 bedroeg. Deze kwantitatieve doelstelling is in schooljaar 2014-2015 bereikt; in dit jaar waren er 24.450 vsv'ers (1,8%).

Tabel 7.2 Nationale doelstelling en realisatie vsv'ers⁹

| | 2000-2001 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015* |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Doelstelling | 71.000 | 66.500 | 62.533 | 58.600 | 54.667 | 50.733 | 46.800 | 42.866 | 38.933 | 35.000 | 32.000 | 29.500 | 27.200 | 25.000 |
| Realisatie | 71.000 | | | 58.600 | 52.400 | 50.900 | 46.800 | 41.875 | 39.941 | 39.115 | 36.560 | 27.760 | 25.622 | 24.451 |
| vsv% | 5,5% | | | 4,6% | 4,0% | 3,9% | 3,6% | 3,2% | 3,0% | 3,0% | 2,8% | 2,1% | 1,9% | 1,8 % |

Bron: VSV-brief convenantjaar 2014-2015

* 2014-2015 zijn voorlopige cijfers.

Het vsv-percentages is in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) een stuk hoger dan in het voortgezet onderwijs (vo), respectievelijk 5 procent en 0,5 procent in 2014-2015 (zie tabel 7.3).

Tabel 7.3 Aandeel vsv'ers naar onderwijssoort

| | 2005-2006 | 2006-2007 | 2007-2008 | 2008-2009 | 2009-2010 | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015* |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| vsv % mbo | 9,3% | | 8,5% | 7,8% | 7,5% | 7,4% | 6,9% | 5,7% | 5,2% | 5,0% |
| vsv % vo | 1,7% | | 1,5% | 1,1% | 1,0% | 1,0% | 0,9% | 0,6% | 0,5% | 0,5% |

Bron: VSV-brief convenantjaar 2009-2010; 2011-2012; 2014-2015

⁹ Tussen 2011-2012 en 2012-2013 heeft er door een verandering in meetmethodiek een trendbreuk plaatsgevonden waardoor de cijfers van voor en na deze periode niet goed met elkaar te vergelijken zijn. In de convenantperiode van 2005-2006 t/m 2011-2012 was de schoolcarrière van een kleine groep jongeren niet volledig in beeld (de zogenaamde witte vlekken), waardoor het vsv-aantal te hoog werd vastgesteld. Bij het afsluiten van de nieuwe convenanten is daarom besloten de meetmethode te verbeteren, waarbij gebruikgemaakt wordt van gegevensbronnen die in de vorige convenantperiode nog niet beschikbaar waren. Bovendien is het mogelijk geworden verschillende variabelen met elkaar te combineren en meer uitsplitsingen te maken. Voor meer informatie zie: https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vschoolverlaten/

Voor zowel vo als mbo is de uitval afgenomen, maar in het vo (71%) harder dan in het mbo (47%).

Tabel 7.4 Ontwikkeling nieuwe vsv'ers 2005-2006 en 2014-2015 naar onderwijsniveau

| | Deelnemers | | Aantal vsv | | % vsv | | Vsv-ontwikkeling t.o.v. 2005-2006, gebaseerd op de absolute aantallen |
|---------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|---|
| | 2005-2006 | 2014-2015 | 2005-2006 | 2014-2015 | 2005-2006 | 2014-2015 | |
| Totaal | 1.306.767 | 1.345.345 | 52.681 | 24.451 | 4,0 | 1,8 | -53% |
| Vsv vo | 908.652 | 950.513 | 15.219 | 4.446 | 1,7 | 0,5 | -71% |
| Vsv mbo | 389.711 | 388.365 | 36.274 | 19.285 | 9,3 | 5,0 | -47% |

Bron: VSV-brief convenantjaar 2014-2015 (bewerking Regioplan)

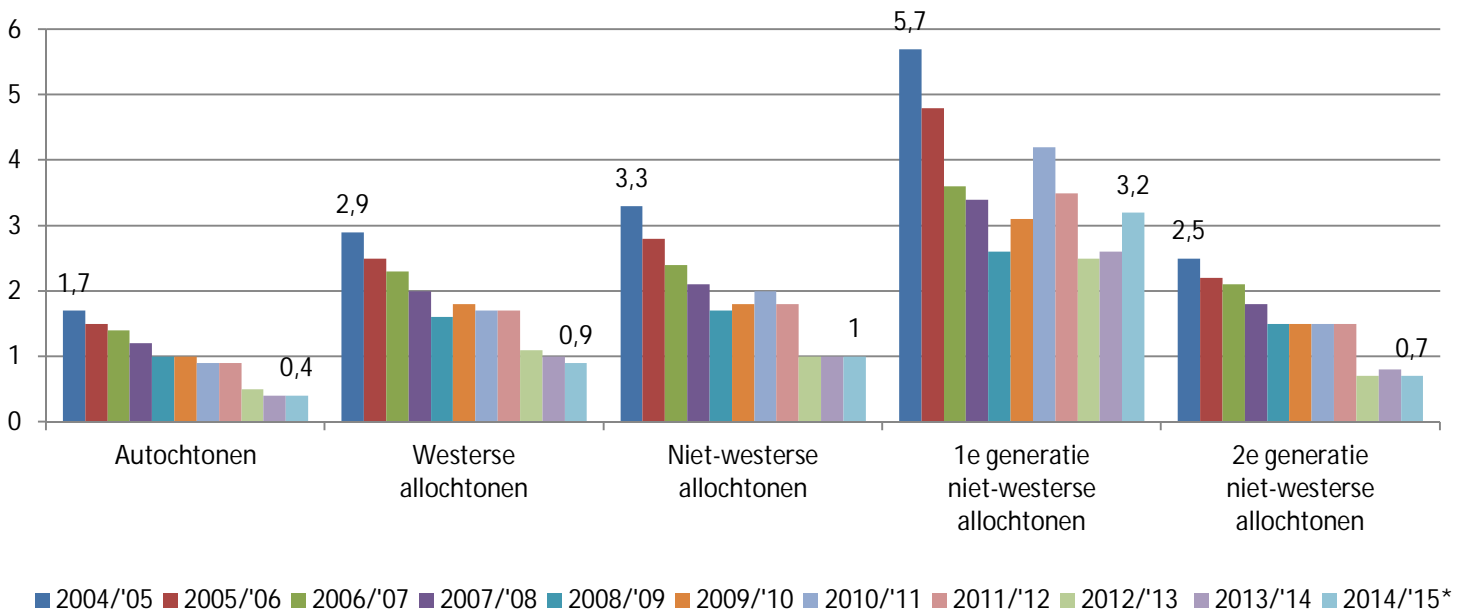
7.3.2 Voortijdig schoolverlaten naar herkomst en generatie¹⁰

Voortgezet onderwijs

Scholieren uit migrantengroepen hebben een hogere kans voortijdig het voortgezet onderwijs te verlaten dan autochtone leerlingen. Dit is vooral evident bij de eerste generatie niet-westerse migranten. Het verschil tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een niet-westerse afkomst is sinds 2004 echter wel kleiner geworden; voor autochtone Nederlanders is het aandeel vsv'ers met 1,3 procentpunten afgenomen en voor de totale groep niet-westerse migranten met 2,3 procentpunten. Dit is overigens niet een gelijkmatige afname; tussen 2009 en 2010 werden de verschillen juist groter, vooral voor de eerste generatie niet-westerse migranten. Ook in de laatste jaren neemt voortijdige schooluitval onder de eerste generatie weer toe, en daarmee ook het verschil met de autochtone bevolking. Het verschil tussen autochtonen en de tweede generatie is nog maar klein, namelijk 0,3 procentpunten.

¹⁰ De informatie uit de voorgaande paragraaf over voortijdig schoolverlaten naar schooltype is gebaseerd op gegevens van DUO. Om meer detail in de ontwikkelingen naar herkomstgroep en generatie in kaart te brengen, maken we echter gebruik van gegevens van het CBS. Omdat DUO en CBS verschillen in meetsystematiek zijn de cijfers niet helemaal gelijk en kunnen ze dus ook niet met elkaar vergeleken worden.

Figuur 7.5 Voortijdig schoolverlaters in het voortgezet onderwijs¹ naar herkomstgroepering en generatie 2004-2015 (in procenten)

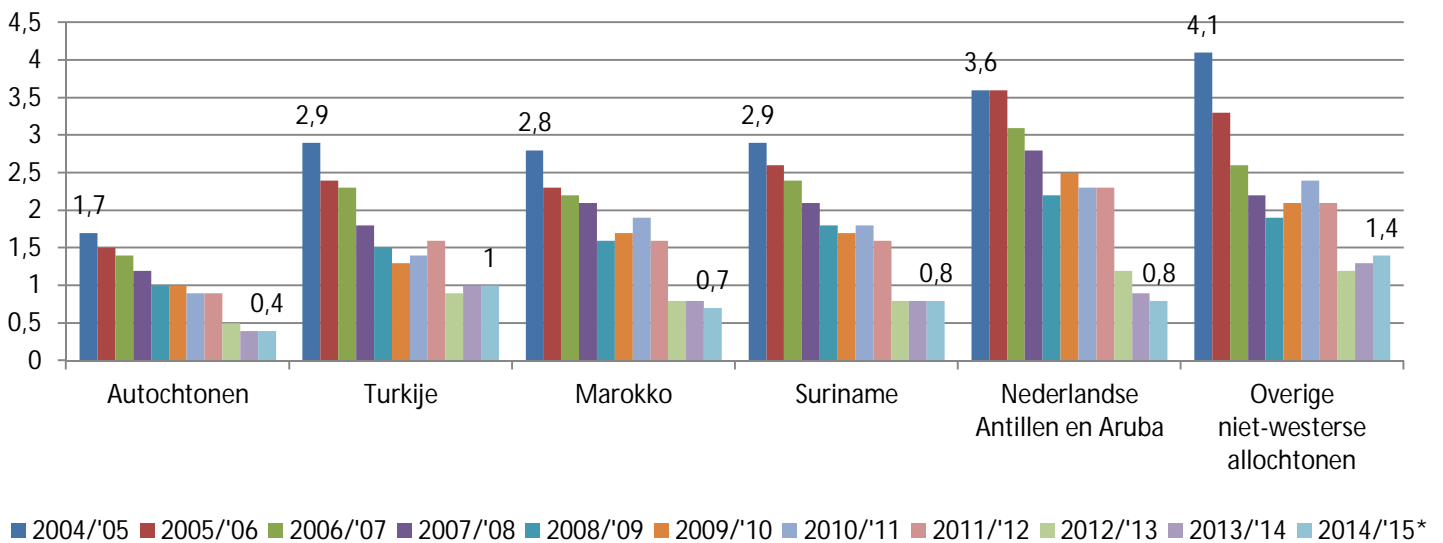


Bron: Statline, 2016

Wanneer we kijken naar specifieke migrantengroepen blijkt dat de uitval vooral sterk is gedaald voor leerlingen van Antilliaanse herkomst (zie figuur 7.6). Scholieren van 'overig niet-westerse' afkomst vallen percentueel gezien nog het vaakste uit.¹¹ Onder deze groep is de afstand met autochtone leerlingen toegenomen sinds 2012. Ook voor Turkse scholieren is het verschil met de autochtone groep weer toegenomen.

¹¹Op basis van beschikbare databronnen is het niet mogelijk deze groep nader uit te splitsen naar herkomst en generatie. Hierdoor kunnen we niet verder onderzoeken om welke groep het gaat en wat verklaringen zijn voor het hoge percentage voortijdig schooverlaten.

Figuur 7.6 Voortijdig schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs, naar etnische herkomst 2004-2015 (in procenten)

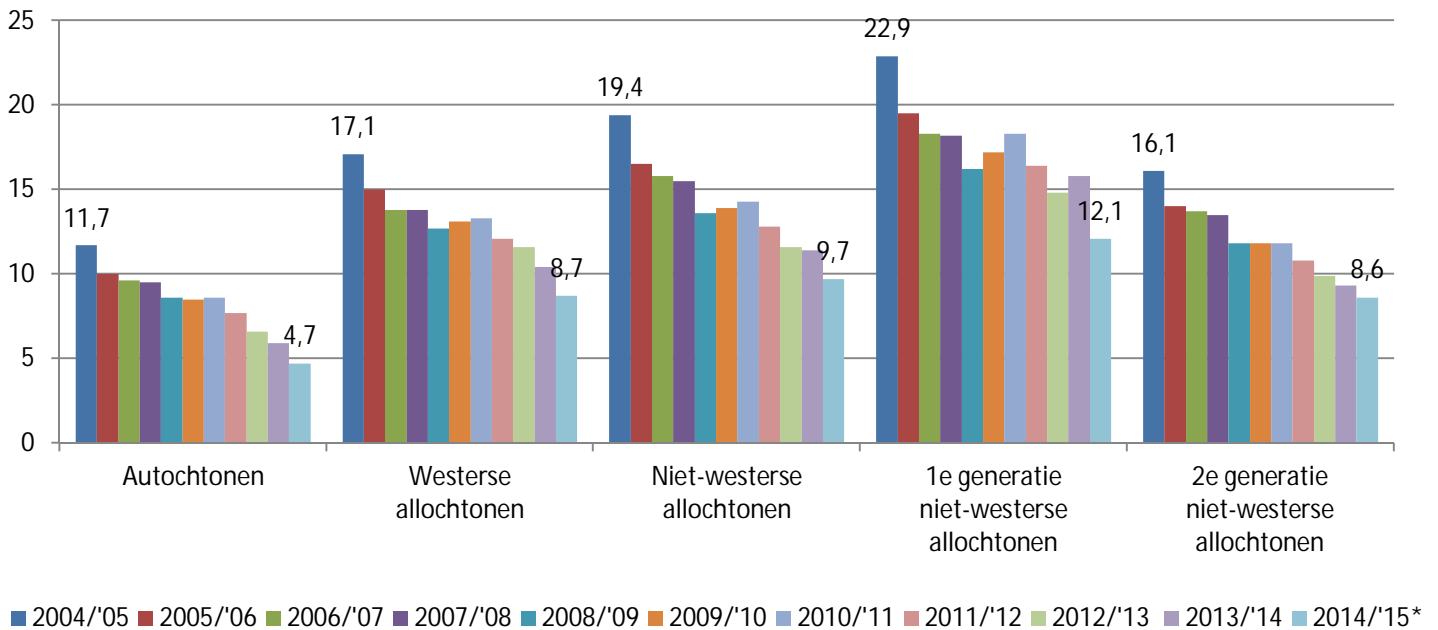


*gebaseerd op voorlopige cijfers
Bron: Statline, 2016

Mbo

Net als bij het voortgezet onderwijs daalt ook in het mbo het aantal voortijdig schoolverlaters. Tussen 2008 en 2010 was er echter een korte periode waarin het aandeel voortijdig schoolverlaters niet af leek te nemen – en dit bij migrantengroepen zelfs wat toenam – maar in 2011 zette de daling verder voort. De verschillen tussen niet-westerse migranten en autochtone leerlingen zijn tussen 2004 en 2013 iets kleiner geworden. Het verschil tussen autochtonen en niet-westerse migranten was 7.7 procentpunten in 2004 en 5 procentpunten in 2014. Uitval is onder de eerste generatie niet-westerse migranten verreweg het grootst. Tussen 2008 en 2013 daalde dit ook nauwelijks, waardoor het verschil met de autochtone bevolking in deze periode toenam. In 2014 is het aantal voortijdig schoolverlaters onder deze groep echter wel behoorlijk gedaald.

Figuur 7.7 Voortijdig schoolverlaters in het mbo1 naar herkomstgroepering en generatie 2004-2015 (in procenten)

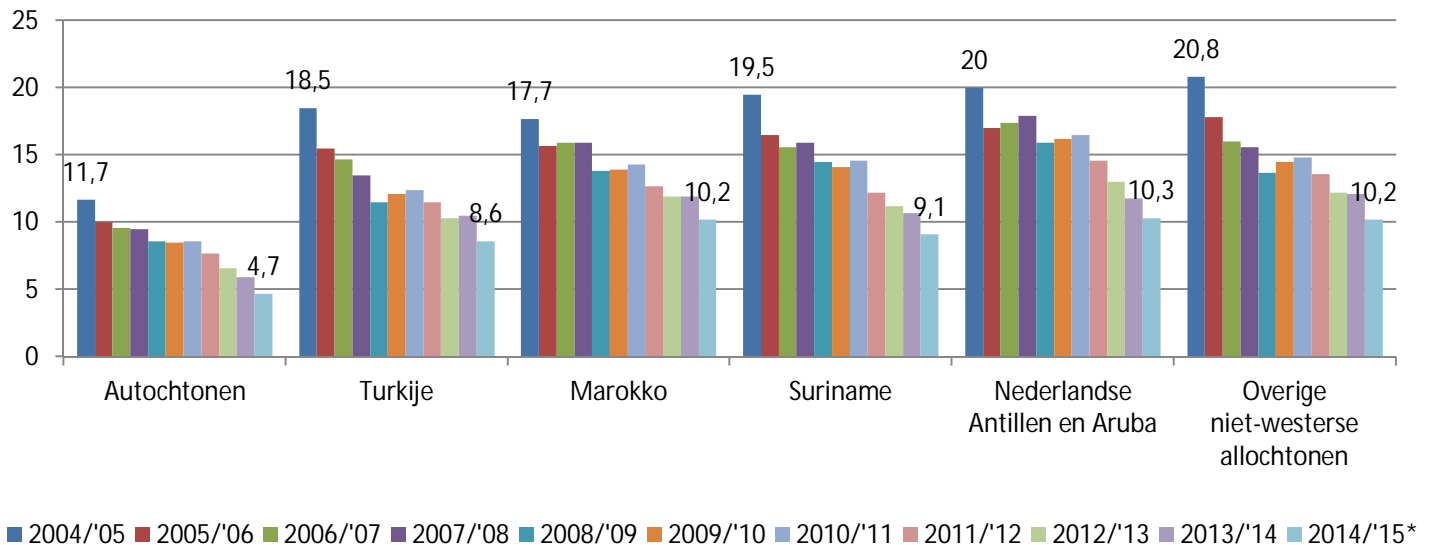


Bron: Statline, 2016

¹ deelnemers tot en met 22 jaar, inclusief extranei
*gebaseerd op voorlopige cijfers

Wanneer we op specifieke migrantengroepen inzoomen, zien we dat voor elke groep, met uitzondering van Marokkaanse leerlingen, het verschil met de autochtone groep in procentpunten afneemt. Bij de autochtone en Marokkaanse groep is het aandeel vsv'ers sinds 2004 met 7 tot 7,5 procentpunten afgenomen, terwijl dit voor de overige groepen rond de tien procentpunten ligt. Van de niet-westerse migrantengroepen is het aandeel vsv'ers bij Turkse leerlingen het laagst.

Figuur 7.8 Voortijdig schoolverlaters in het mbo¹ naar etnische herkomst 2004-2015 (in procenten)



Bron: Statline, 2016

¹ deelnemers tot en met 22 jaar, inclusief extranei

*gebaseerd op voorlopige cijfers

7.3.3 Conclusie doelbereik vsv

De doelstelling van kabinet Rutte-Asscher ten aanzien van het aandeel voortijdig schoolverlaters is in schooljaar 2014-2015 bereikt. Voor zowel autochtone leerlingen als leerlingen met een niet-westerse afkomst neemt het aandeel vsv'ers af. Er zijn echter nog wel verschillen tussen autochtone leerlingen en leerlingen met een niet-westerse afkomst. Uitval is vooral hoog bij de eerste generatie, zowel bij vo als mbo. In het vo nemen de verschillen tussen de autochtone leerlingen en tweede generatie niet-westerse migranten af. Sinds 2008 is dit voor de eerste generatie echter niet meer het geval – de verschillen worden juist groter.

In het mbo is het verschil tussen autochtone leerlingen en eerste generatie leerlingen met een niet-westerse afkomst in schooljaar 2014-2015 voor het eerst sinds 2008 juist weer duidelijk afgenomen. Ook hier laat de tweede generatie een stabielere afnemende trend zien, waardoor verschillen met de autochtone bevolking verminderen. Samengevat betekent dit dat de verschillen tussen de autochtone bevolking en de tweede generatie niet-westerse migranten afnemen, terwijl dit sinds 2008 bij de eerste generatie niet meer het geval is.

7.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid voortijdig schoolverlaten

Er zijn geen bronnen die expliciet rapporteren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vsv-beleid voor jongeren met een niet-westerse afkomst. Gezien de insteek van het vsv-beleid, dat wil zeggen maatwerk binnen generiek beleid, is dit ook niet verwonderlijk. Een beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vsv-beleid in zijn algemeenheid kan ontleend worden aan de recente beleidsdoorlichting ‘Prestaties van leerlingen en studenten omhoog’ uit 2015.¹² Een van beleidsinspanningen waarop deze doorlichting zich richt, is het vsv-beleid.¹³ In deze beleidsdoorlichting wordt geconcludeerd dat hoewel het niet mogelijk is om een directe link te leggen tussen het vsv-beleid en de behaalde resultaten, het aannemelijk is dat de ingezette maatregelen en het landelijk beleid ten aanzien van het terugdringen van de schooluitval effectief zijn geweest.

“Er is sprake van een lerende aanpak waarbij de maatregelen zoals beoogd in de regionale programma’s, indien nodig, tussentijds aangepast of uitgebreid worden. De effectiviteit van de verschillende regionale maatregelen afzonderlijk is moeilijk aan te tonen, maar gezien de brede afname van vsv over de hele linie van regio’s en instellingen, is het wel aannemelijk dat de overeenkomstige maatregelen binnen instellingen en regio’s, in samenhang met landelijk beleid, effectief zijn geweest.”
Bron: ADR (2015), p. 69

Wanneer we de resultaten van het vsv-beleid voor jongeren met een niet-westerse afkomst bezien dan moeten we concluderen dat ook voor het terugdringen van schooluitval onder jongeren met een niet-westerse afkomst het beleid effectief is geweest. Uit interviews met diverse respondenten met wie in het kader van deze studie gesproken is, komt eveneens een beeld naar voren van een effectieve aanpak voor het terugdringen van schooluitval waar autochtone én jongeren met een niet-westerse afkomst baat bij hebben. Respondenten hebben geen reden te veronderstellen dat het beleid voor jongeren met een niet-westerse afkomst minder effectief is dan voor autochtone jongeren. Daarbij moet opgemerkt worden dat regio’s geen analyses maken van behaalde resultaten naar herkomstgroep en in die zin de uitkomsten van het beleid niet monitoren. Landelijk zijn deze gegevens wel beschikbaar en laten ze zien dat hoewel het aandeel voortijdig schoolverlaters weliswaar nog steeds hoger ligt onder jongeren met een niet-westerse afkomst er sprake is van een systematische afname van de schooluitval.

¹² ADR (2015) Beleidsdoorlichting ‘Prestaties van leerlingen en studenten omhoog, 2010-2014’ ADR: Den Haag.

¹³ Het betreft hier een onderdeel van hoofdlijn C: verhogen onderwijsrendement en voorkomen studie-uitval.

Wat betreft de doelmatigheid van het beleid gericht op het verhogen van het onderwijsrendement en het terugdringen van studie-uitval wordt in de beleidsdoorlichting melding gemaakt van een doelmatigheidsslag bij scholen en instellingen in het po, vo, mbo en hbo. Deze doelmatigheidsslag zou onder meer leiden tot minder vsv'ers. Specifiek voor het vsv-beleid worden echter geen uitspraken gedaan over de doelmatigheid van het beleid.

7.5 Samenvatting en conclusie

De overheid voert al jaren een actief beleid om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Aangemoedigd door de Lissabon-doelstellingen heeft de overheid ingezet op een intensivering van het vsv-beleid. Door middel van het stimuleren van regionale samenwerking, prestatiebeloning voor scholen, een sterke sturing op kwantitatieve doelstellingen en een actieve ondersteuning van gemeenten en scholen vanuit het Rijk, is de afgelopen jaren gewerkt aan een aanzienlijke reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters. De kwantitatieve doelstellingen die de overheid zich had gesteld ten aanzien van het aantal nieuwe vsv'ers zijn ruimschoots behaald. In tien jaar tijd (2005/2006 – 2014/2015) is het aantal voortijdig schoolverlaters met meer dan de helft afgenomen.

Maatwerk binnen generiek beleid is het uitgangspunt van de vsv-aanpak. Afhankelijk van de inschatting van aanwezige risicofactoren (gelegen in de omgeving van de leerling), risicokenmerken (gelegen in kenmerken van de leerling zelf) en risicomomenten (gelegen in het onderwijs) worden maatregelen ingezet om schooluitval terug te dringen. Hoewel het aandeel vsv'ers onder jongeren met een niet-westerse afkomst beduidend hoger ligt dan onder autochtone jongeren, is dat geen aanleiding voor specifiek op de doelgroep gericht beleid. De diversiteit binnen de doelgroep met een niet-westerse afkomst is eenvoudigweg te groot om een doelgroepspecifieke aanpak te rechtvaardigen.

Gezien de behaalde doelstellingen lijkt de algemene aanpak van voortijdig schoolverlaten effectief te zijn. De vraag die in het kader van deze beleidsdoorlichting echter vooral relevant is, is in hoeverre het vsv-beleid ook doeltreffend is geweest voor het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters met een niet-westerse afkomst. Vaak is deze vraag over de werking van het generieke beleid ten aanzien van migrantengroepen moeilijk te beantwoorden vanwege een gebrek aan data. Het vsv-beleid lijkt hierop een positieve uitzondering te zijn. Op basis van de beschikbare cijfers kunnen we concluderen dat leerlingen met een niet-westerse afkomst eveneens geprofi-teerd hebben van de intensivering van de aanpak van schooluitval. Voor zowel autochtone leerlingen als leerlingen met een niet-westerse afkomst is de schooluitval gereduceerd, bovendien zijn de verschillen tussen de twee groepen kleiner geworden. Met name in het vo is het aandeel schoolverlaters onder tweede generatie niet-westerse migranten dat van autochtone leerlingen

dicht genaderd. Hoewel het aandeel schoolverlaters onder jongeren met een niet-westerse afkomst nog steeds hoger ligt dan onder autochtone jongeren, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat (gezien de daling en verkleining van het verschil tussen de groepen) het generieke beleid om schooluitval terug te dringen ook doeltreffend is voor jongeren met een niet-westerse afkomst. Aandachtspunten daarbij zijn wel de schooluitval onder de eerste generatie niet-westerse migranten. Dit aandeel ligt niet alleen hoger dan voor de tweede generatie maar laat ook een veel grilliger patroon zien in de afname, zowel in het vo als in het mbo.

8 ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID: RE-INTEGRATIE VAN WERKZOEKENDEN MET EEN MIGRANTENACHTERGROND

8.1 Inleiding

Het doel van het integratiebeleid is het realiseren van een evenredige positie van migranten op tal van maatschappelijke domeinen, waaronder de arbeidsmarkt. Zoals in hoofdstuk 3 reeds werd geconstateerd, is de arbeidsparticipatie onder migrantengroepen substantieel lager dan onder autochtonen; in 2015 lag de arbeidsparticipatie onder niet-westerse migranten twaalf procentpunten lager. De verschillen tussen de twee groepen zijn de afgelopen vijftien jaar bovendien nauwelijks kleiner geworden.

Arbeidsparticipatie is een belangrijke beleidsprioriteit van het ministerie van SZW. Arbeidsparticipatie stelt mensen in staat in hun eigen inkomen te voorzien, en biedt mogelijkheden tot zelfontplooiing en integratie. De overheid zet daarom actief in op het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie van burgers. In 2015 lag het totale budget hiervoor op 2,9 miljard euro, waarvan circa 600 miljoen ten behoeve van het re-integratiebudget aan gemeenten is verstrekt. De overheid heeft in het verleden naast het reguliere beleid verschillende specifieke maatregelen ingezet om de arbeidsmarktpositie van migranten te verbeteren. Onder het motto 'niet de afkomst, maar de toekomst telt' heeft de overheid echter vanaf het begin van de jaren 2000 geleidelijk aan afstand genomen van dit doelgroepenbeleid en is ingezet op eigen verantwoordelijkheid en de inzet van generiek beleid (zie ook paragraaf 2.2.3).¹ Door middel van het algemene activerende arbeidsmarktbeleid moet de arbeidsmarktparticipatie van migrantengroepen worden bevorderd.

Actief arbeidsmarktbeleid is beleid dat gericht is op de re-integratie van werkzoekenden. De uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid is in Nederland belegd bij het UWV voor mensen met een WW-, WIA/WAO- of Wajonguitkering² en bij gemeenten voor mensen met een uitkering op grond van de Participatiewet en voor werkzoekenden zonder recht op een uitkering. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de doelgroep van de Participatiewet, meer

¹ In de periode waarop deze beleidsdoorlichting betrekking heeft, zijn er vanuit beleidsartikel 13 in (zeer) beperkte mate nog initiatieven ondersteund specifiek gericht op het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie van migrantengroepen. Zo zijn er in het begin van de jaren 2000 in het kader van Commissie PAVEM middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten om de arbeidsmarktparticipatie van migrantenvrouwen te bevorderen. Ook is bijvoorbeeld aandacht geweest voor het stimuleren van etnisch ondernemerschap (actieplan Nieuw Ondernemerschap).

² Sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet is het UWV alleen verantwoordelijk voor mensen met een Wajonguitkering van voor 2015. Sinds 1 januari 2015 komen mensen met een arbeidsbeperking niet meer in de Wajong terecht, maar vallen zij ook onder doelgroep van de Participatiewet.

specifiek mensen met een bijstandsuitkering.³ Het aandeel migranten onder deze groep is groot; in het vierde kwartaal van 2015 kregen 448.680 mensen een bijstandsuitkering van wie 47,3 procent een niet-westerse afkomst had.⁴

Paragraaf 8.1 geeft een schets van de belangrijkste beleidsontwikkelingen van het actief arbeidsmarktbeleid voor bijstandsgerechtigden. Vervolgens reconstrueren we de beleidstheorie van het actief arbeidsmarktbeleid (paragraaf 8.2). Daarna brengen we in kaart in hoeverre sprake is van doelbereik (paragraaf 8.3), doeltreffendheid en doelmatigheid (paragraaf 8.5) van het actief arbeidsmarktbeleid voor migranten met een bijstandsuitkering.

8.2 Beleidsontwikkelingen actief arbeidsmarktbeleid

8.2.1 Algemene bijstandswet, Wet werk en bijstand en Participatiewet

De uitvoering van de bijstand is sinds 1996 (Algemene bijstandswet, Abw) de verantwoordelijkheid van gemeenten. Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (Wwb) in 2004 kwam daar de financiële verantwoordelijkheid bij. De gemeenten kregen naast budget voor het verstrekken van uitkeringen (het I(inkomens)-deel) ook een budget voor het aan het werk helpen van bijstandsgerechtigden (het W(erk)-deel).⁵

Per 1 januari 2015 valt iedereen die kan werken – maar daarbij ondersteuning nodig heeft – onder de Participatiewet. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. Gemeenten krijgen een participatiebudget om re-integratieactiviteiten in te zetten.⁶ Daarnaast worden meer eisen gesteld aan bijstandsgerechtigden: ze zijn niet alleen verplicht aangeboden werk te aanvaarden en behouden, maar moeten ook bereid zijn maximaal drie uur per dag te reizen, de Nederlands taal voldoende beheersen en een tegenprestatie verrichten voor hun bijstandsuitkering (CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Deel 2, 2016).

³ Dit betekent dus dat *een deel* van artikel 2 van de SZW begroting is betrokken bij de beleidsdoorlichting van artikel 13.

⁴<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82663ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=a&D5=a&D6=28-31&HDR=T,G4,G5&STB=G1,G2,G3&VW=T>, geraadpleegd op 14 oktober 2016

⁵ Het flexibel re-integratiebudget (het W-deel) kon door gemeenten naar eigen inzicht worden besteed aan voorzieningen gericht op het verkrijgen van arbeid. Gemeenten konden dus met de inzet van het W-deel uitstroom naar werk realiseren en daarmee besparen op het I-deel, waarvoor gemeenten zelf het financiële risico dragen. Daarmee werd een zelfsturend mechanisme geïntroduceerd; de nadruk op rechtmatigheid van de uitkering verschoof naar meer nadruk op doeltreffendheid van de re-integratie-inspanningen (Beleidsdoorlichting re-integratie, 2008).

⁶ Het participatiebudget omvat het voormalige W-deel voor re-integratie vanuit de Wwb, plus een budget voor mensen die op 31 december 2014 in de Wsw werkzaam waren, plus een budget voor de instroom van de nieuwe doelgroepen (mensen die voorheen onder de Wajong of Wsw zouden vallen).

8.2.2 Re-integratie-instrumentarium voor bijstandsgerechtigden

Bij gemeenten bestaat de basisdienstverlening meestal uit begeleiding en bemiddeling door een klantmanager. Onder begeleiding en bemiddeling vallen bijvoorbeeld hulp bij het opstellen van een cv, ondersteuning bij het zoekproces en de inzet van social media daarbij en bemiddelen tussen werkzoekenden en werkgevers met vacatures. Daarnaast is de klantmanager verantwoordelijk voor het besluit tot inzet van aanvullende dienstverlening (zoals scholing, training of een loonkostensubsidie). Daarbij houdt de klantmanager in de gaten of de uitkeringsgerechtigde zich houdt aan de afgesproken zoekinspanningen.

Binnen de aanvullende dienstverlening kan grofweg een onderscheid worden gemaakt naar vijf categorieën.

Activering bij instroom

Het verstrekken van een uitkering kan tot gevolg hebben dat werkzoekenden minder hard zoeken dan ze gedaan zouden hebben als ze geen uitkering kregen. Een voorbeeld van activering bij instroom is de sollicitatieplicht. Een ander voorbeeld is de inspanningsverplichting die aan jongeren onder de 27 jaar wordt opgelegd als zij een bijstandsuitkering aanvragen.

Scholing en training

Scholing en training worden ingezet voor werkzoekenden die vaardigheden of kennis missen die nodig zijn om werk te vinden. Het doel van de scholing of training is de productiviteit van de werkzoekende te verhogen.

Tijdelijke ondersteuning voor werkgevers

Tijdelijke ondersteuning beoogt het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om werkzoekenden die anders moeilijk aan de slag komen een kans te geven. Tijdelijke ondersteuning voor werkgevers wordt ingezet in de vorm van tijdelijke loonkostensubsidies en proefplaatsingen.

Langdurige ondersteuning bij werk

Het belangrijkste doel van langdurige ondersteuning bij werk is het laten participeren van groepen voor wie anders geen plek is op de arbeidsmarkt. Veel van de instrumenten die worden ingezet zijn het langdurige equivalent van instrumenten die voor tijdelijke ondersteuning worden ingezet (zoals de langdurige loonkostensubsidie). Een ander voorbeeld zijn de beschutte werkplekken in een sociale werkvoorziening.

Baancreatie gericht op doorstroom naar regulier werk

Directe baancreatie in de publieke sector, gericht op doorstroom naar regulier werk, werd in Nederland ingezet in de vorm van zogenoemde ID-banen, maar wordt niet langer toegepast. Na de invoering van de Wwb in 2004 schaften veel gemeenten de ID-regeling af, al dan niet met een overgangperiode van meerdere jaren (CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Deel 2, 2016).

Welk instrument het beste past bij een specifieke werkzoekende, hangt vooral samen met zijn afstand tot de arbeidsmarkt. Bij een korte afstand tot de arbeidsmarkt is het doel van de ondersteuning veelal gericht op het verbeteren/optimaliseren van het zoekproces om de werkzoekende zo snel mogelijk aan een baan te helpen. Bij een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kan het nodig zijn om eerst kennis en/of vaardigheden op te doen. In deze gevallen kan een tijdelijk of gesubsidieerde baan als opstap dienen naar een reguliere baan. Voor sommige mensen tot slot is de opstap naar regulier werk te groot. Zij zijn permanent aangewezen op beschut of gesubsidieerd werk (CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Deel 2, 2016). Het uitgangspunt is dus een probleemgerichte aanpak die aansluit bij de behoefte van de individuele werkzoekende.

“Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet voor een grote doelgroep. Gemeenten krijgen meer instrumenten tot hun beschikking. Daarvoor hebben gemeenten beleidsruimte en slagkracht nodig. Belangrijke uitgangspunten bij de uitwerking van de Participatiewet zijn voldoende beleidsruimte voor gemeenten en geen onnodige bureaucratie. De regering geeft gemeenten met de Participatiewet de ruimte om zelf te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben zonder dat de wet hen hindert met overbodige bepalingen.” (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33161, nr. 107, p. 40)

8.3 Reconstructie beleidstheorie

8.3.1 Doelstellingen re-integratiebeleid

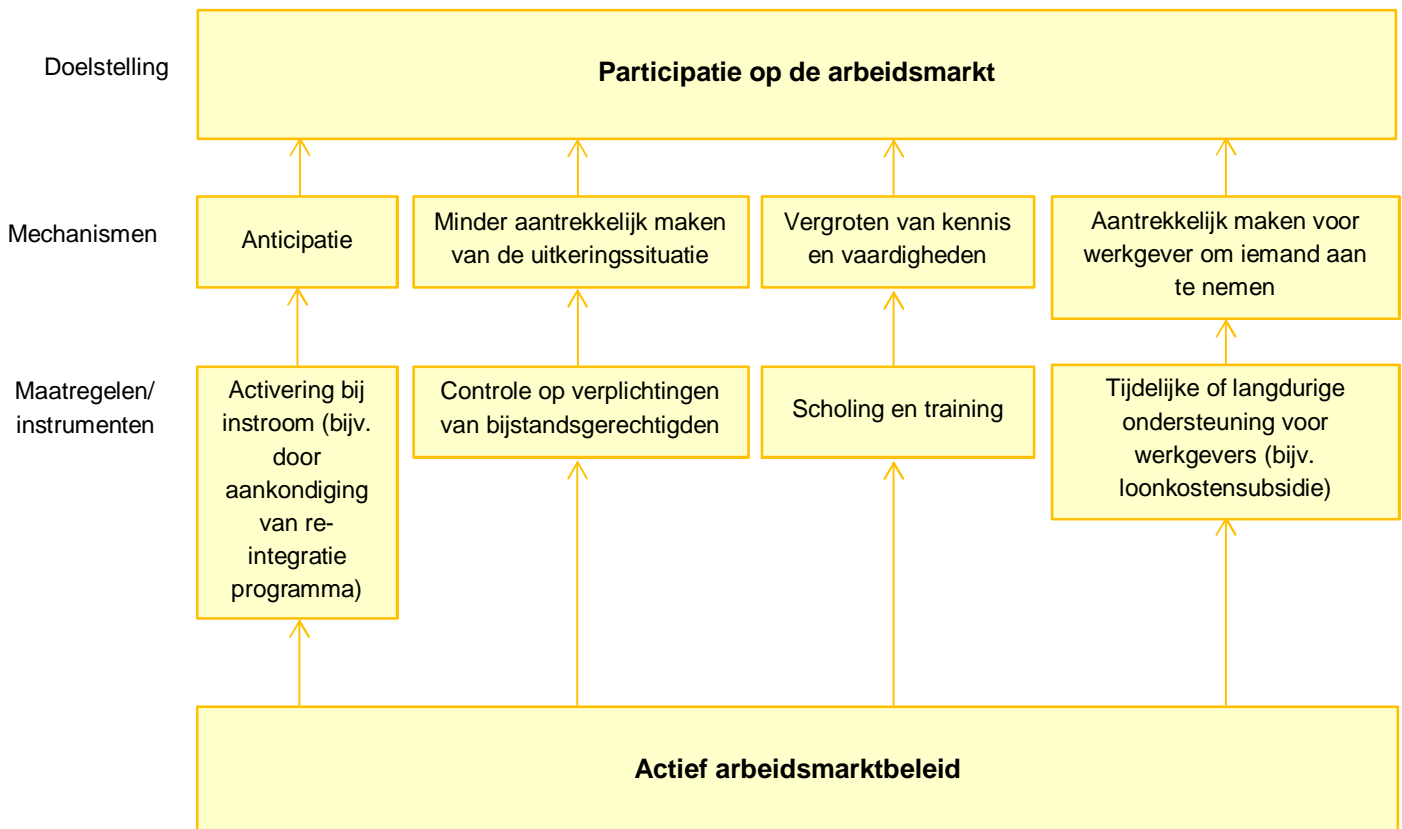
Actief arbeidsmarktbeleid dient meerdere doelen. De belangrijkste zijn het verlagen van de (structurele) werkloosheid, het verlagen van uitkeringslasten, het verhogen van de arbeidsproductiviteit van werkzoekenden en het bevorderen van participatie op de arbeidsmarkt van zo veel mogelijk groepen in de samenleving. Participatie op de arbeidsmarkt heeft niet alleen effect op inkomen en productiviteit van mensen, maar ook op hun sociale positie, welbevinden en gezondheid. Wanneer als gevolg van actief arbeidsmarktbeleid bepaalde groepen een plek krijgen op de arbeidsmarkt die zonder dit beleid onbereikbaar zou zijn, vermindert actief arbeidsmarktbeleid (indirect) de (inkomens)ongelijkheid, armoede en sociale uitsluiting in de samenleving (CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Deel 2, 2016).

Vanuit de invalshoek van het integratiebeleid is een belangrijke doelstelling het bevorderen van de participatie van migrantengroepen en het verkleinen van het verschil in de netto-arbeidsparticipatie tussen niet-westerse migranten en de autochtone bevolking.

8.3.2 De werking van het actief arbeidsmarktbeleid (mechanismen)

De werking van het actief arbeidsmarktbeleid berust op hoofdlijnen op een viertal mechanismen: anticipatie, minder aantrekkelijk maken van de uitkeringssituatie, vergroten van kennis en vaardigheden en het aantrekkelijk maken voor een werkgever om iemand aan te nemen (CPB, 2016). In figuur 8.1 is de beleidstheorie vereenvoudigd weergegeven. Daarna worden de onderdelen nader toegelicht.

Figuur 8.1 Schematisch overzicht beleidstheorie re-integratiebeleid



Anticipatie-effect

Het anticipatie-effect kan optreden wanneer werkzoekenden reageren op de aankondiging van de start van een re-integratieprogramma. Werkzoekenden die deelname aan een programma vervelend vinden, omdat ze bijvoorbeeld ver moeten reizen voor deelname of het als een inperking van hun vrije tijd zien, intensiveren hun zoekinspanningen al in de periode tussen de aankondiging van deelname en de start van het programma. Hierdoor stijgt de kans op uitstroom naar werk al voordat het re-integratieprogramma begonnen is.

Minder aantrekkelijk maken van de uitkeringssituatie

Aan een bijstandsuitkering zijn verschillende verplichtingen verbonden, zo moet de bijstandsgerechtigde aangeboden werk aanvaarden en zien te behouden, actief naar werken zoeken, bereid zijn om te verhuizen als het niet mogelijk is om binnen drie uur reizen per dag werk te vinden, de Nederlandse taal voldoende beheersen, voldoen aan de tegenprestatie die een gemeente vraagt, et cetera. Door controle op de verplichtingen die aan de bijstandsuitkering verbonden zijn en het verlagen van de bijstandsuitkering wanneer niet aan de verplichtingen wordt voldaan, wordt de uitkeringssituatie minder aantrekkelijk gemaakt en wordt beoogd om de prikkel om actief op zoek te gaan naar werk te vergroten.

Vergroten van kennis en vaardigheden

Het doel van scholing en training van bijstandsgerechtigden is de productiviteit van de werkzoekende te verhogen. Door scholing en training van bijstandsgerechtigden wordt beoogd om de kennis en de vaardigheden te vergroten om tot een beter arbeidsperspectief te komen. Hieronder wordt ook ondersteuning bij het zoekproces verstaan. Tijdens het scholings- en trainingsprogramma kan echter ook een insluitingseffect optreden. Het insluitingstraject houdt in dat iemand door deelname aan een programma tijdelijk minder hard zoekt naar een baan, omdat hij tijd kwijt is aan het programma. Daardoor daalt juist (al dan niet tijdelijk) de kans op uitstroom naar werk.

Aantrekkelijk maken voor een werkgever om iemand aan te nemen

Door onder meer de inzet van loonkostensubsidies wordt het aantrekkelijker gemaakt voor werkgevers om werkzoekenden een kans te geven. De loonkostensubsidie biedt werkgevers immers financiële ondersteuning om de periode van onvoldoende productiviteit van de werknemer te overbruggen.

8.3.3 Contextfactoren

In de kamerbrief van de minister van SZW van 9 november 2015 wordt nadrukkelijk benoemd dat de effectiviteit van re-integratie niet alleen worden bepaald door de inhoudelijke kenmerken, duur en intensiteit van het re-integratie-instrument. Relevante contextfactoren zijn het gedrag van de klantmanager, van de werkzoekende, van de werkgever en de beschikbare middelen en context waarbinnen de dienstverlening plaatsvindt. In dit verband constateren Andriessen en Wittebrood (2014) bijvoorbeeld dat de professionele handelingsruimte van klantmanagers belangrijk is. Klantmanagers die zij in het kader van hun studie naar het gemeentelijk re-integratiebeleid in relatie tot de positie van migranten hebben gesproken, brengen naar voren dat voor het behalen van een goed resultaat het soms kan helpen om bepaalde regels soepeler te interpreteren om op die manier de werkzoekende vertrouwen te geven in het systeem en de klantmanager. Deze autonomie is belangrijk om goed maatwerk te kunnen leveren.

De respondenten die we in het kader van de synthesestudie hebben gesproken, geven daarnaast aan dat het ook van belang is dat de klantmanager in voldoende mate geëquipeerd is om een goede inschatting te maken over wat een werkzoekende aan ondersteuning nodig heeft. Dit geldt temeer voor mensen met een groter pakket aan problemen en belemmeringen, bijvoorbeeld werkzoekenden met sociale en/of gezondheidsproblematiek.

De uitvoering van het beleid door de klantmanager en diens professionaliteit is dus van grote invloed op de effectiviteit van re-integratie-instrumenten.

“Een goed of (kosten)effectief instrument dat verkeerd wordt aangeboden, niet voor de juiste persoon of niet op het juiste moment wordt ingezet, draagt naar verwachting weinig bij aan de (kosten)effectiviteit van re-integratie. De match tussen ingezet re-integratie-instrument en kenmerken van de persoon is cruciaal.”

Bron: Kamerbrief: 9 november 2015 Effectiviteit re-integratie en bevorderen professionele uitvoering; ref: 2015-0000280021

Daarnaast geldt dat macro-economische ontwikkelingen een cruciale context-factor vormen voor de werking van het re-integratiebeleid. Conjuncturele ontwikkelingen zijn zowel van invloed op de instroom in de bijstand als op de uitstroom (Kok e.a., 2007; Van Es, 2010).⁷ In tijden van economische recessie en stijgende werkloosheidspercentages, zoals we de afgelopen jaren hebben meegemaakt, is het moeilijker om mensen uit de bijstand te laten uitstromen. Omgekeerd geldt dat het bijstandsvolume in deze omstandigheden stijgt.

Wat ook samenhangt met de economische ontwikkelingen is de prevalentie van discriminatie op de arbeidsmarkt van niet-westerse migranten. In economisch gunstige tijden (krappe arbeidsmarkt) komt discriminatie minder vaak voor dan wanneer het economisch tegenzit (ruime arbeidsmarkt) (Andriessen e.a., 2012). Ook door de respondenten van de synthesestudie wordt discriminatie op de arbeidsmarkt genoemd als belangrijke factor die van invloed is op de werking van het re-integratiebeleid.

8.4 Doelbereik re-integratiebeleid voor werkzoekenden met een migrantenachtergrond

Er zijn weinig bronnen beschikbaar die informatie bevatten over de mate waarin sprake is van doelbereik van re-integratie-inspanningen ten behoeve van werkzoekenden met een migrantenachtergrond. We onderscheiden hier zowel het bereik van de doelgroep, dat wil zeggen de mate waarin werkzoekenden met een migrantenachtergrond bereikt worden met het

⁷ Kok, L, I. Groot & D. Güler (2007). *Kwantitatief effect WWB*. SEO: Amsterdam.
Es, F. van (2010). *Invloed WWB op gebruik bijstand*. CPB document nummer 209.

gemeentelijk re-integratie-instrumentarium als de mate waarin sprake is van uitstroom naar werk (doelbereik).

Er zijn twee kwantitatieve studies uit het midden van de jaren 2000 gevonden. Van recentere datum is een kwalitatieve studie beschikbaar over het gemeentelijke re-integratiebeleid ten behoeve van personen met een migratieachtergrond. Daarnaast zijn er gegevens van het CBS beschikbaar over de uitstroom uit re-integratievoorzieningen naar herkomstgroepering. Het beeld dat uit deze studies en de aanvullende interviews die we met gemeenten hebben gevoerd, is het volgende.

Uit een onderzoek naar het bereik en de effectiviteit van het gemeentelijk re-integratiebeleid ten aanzien van bijstandsgerechtigden met een migrantenachtergrond uit 2008 komt naar voren dat deze cliënten goed worden bereikt met het re-integratie-instrumentarium (Van Gent en Van Waveren, 2008).⁸ De kwantitatieve analyses in deze studie laten zien dat cliënten met een migrantenachtergrond minder vaak worden ontheven van de arbeidsverplichting en vaker deelnemen aan een re-integratietraject in vergelijking met autochtone cliënten. De onderzoekers concluderen tevens dat de uitstroomcijfers naar werk nauwelijks verschillen tussen autochtone en cliënten met een migrantenachtergrond. Dit kwantitatieve beeld werd bevestigd in het kwalitatieve onderzoek onder casemanagers; zij waren van mening dat zij voor autochtone werkzoekenden en werkzoekenden met een migrantenachtergrond een vergelijkbare aanpak hanteren en dat deze aanpak niet tot andere resultaten leidt voor cliënten met een migrantenachtergrond (ibidem). Deze bevindingen komen overeen met de conclusies van de Inspectie SZW. In 2008 concludeerde de Inspectie op basis van een cohortstudie onder bijstandsccliënten dat etnische herkomst geen rol lijkt te spelen bij de uitstroom naar werk.⁹ Wel komt uit deze studie naar voren dat niet-westerse migranten minder duurzaam uitstromen naar de arbeidsmarkt.

De bovengenoemde studies dateren al weer van enige jaren geleden. Meer recent kwalitatief verkennend onderzoek laat eveneens zien dat gemeenten binnen het generieke re-integratiebeleid voldoende mogelijkheden zien om werkzoekenden met een migrantenachtergrond naar werk te begeleiden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in zes grote gemeenten onderzocht welk beleid door gemeenten wordt gevoerd om werklozen aan een baan te helpen en wat dit beleid betekent voor de positie van migranten op de arbeidsmarkt (Wittebrood en Andriessen, 2014).¹⁰ Uit het onderzoek komt naar voren dat er voor werkzoekenden generiek beleid wordt gevoerd. Van etnisch-

⁸ Van Gent, M.J. & R.C. van Waveren (2008). *Re-integratie van allochtone bijstandsccliënten: de gemeentelijke aanpak door de etnische bril bekeken*. Amsterdam: Regioplan.

⁹ Inspectie SZW (2008). *Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB*.

¹⁰ Wittebrood, K. & I. Andriessen (2014). *Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering. Inventariserend onderzoek van beleid gericht op toegang tot de arbeidsmarkt van niet-westerse werkzoekenden in zes grote gemeenten*. Den Haag: SCP.

specifiek beleid zijn gemeenten langere tijd geleden al afgestapt en de gemeenten die hebben meegewerkt aan het SCP-onderzoek willen daar niet naar terug. Het probleemgerichte generieke beleid biedt volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers en klantmanagers voldoende handvatten om taalproblemen, cultuurverschillen en discriminatie aan de orde te stellen. Het uitgangspunt van probleemgericht generiek beleid is niet de etnische herkomst van cliënten, maar de behoefte aan een voorziening. Door de beleidsvrijheid van gemeenten bestaan echter wel verschillen tussen gemeenten; in sommige gemeenten ligt de nadruk meer op gelijke behandeling en in andere gemeenten is meer oog voor gelijke uitkomsten. Wanneer 'gelijke uitkomsten' het oogmerk van een gemeente is, lijkt deze zich meer te richten op kwetsbare groepen en meer aandacht te hebben voor antidiscriminatiebeleid (Wittebrood & Andriessen, 2014). Zo merkt een respondent van de synthesestudie op dat zij bij werkzoekenden met een migrantenachtergrond vaker een jobhunter inzetten om 'huivering bij werkgevers' weg te nemen dan bij autochtone werkzoekenden.

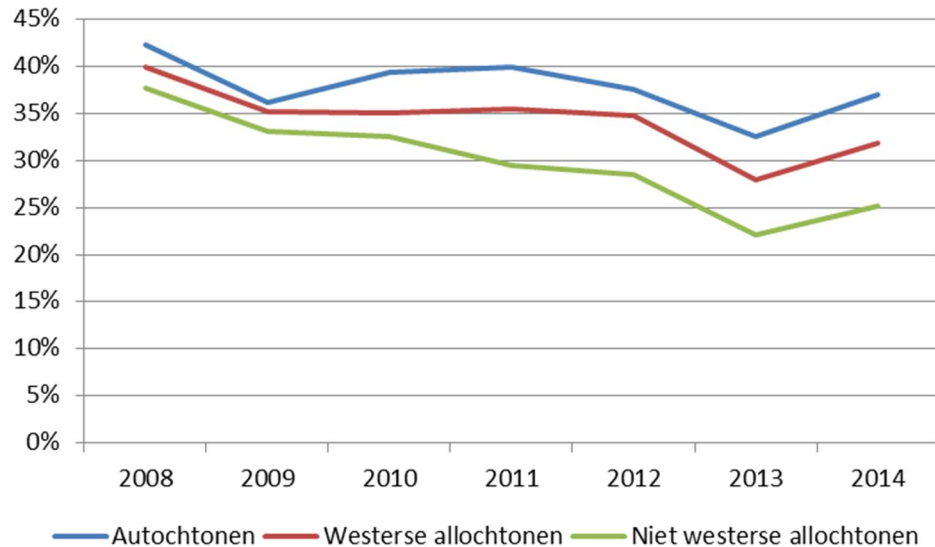
In het onderzoek van Wittebrood en Andriessen zijn geen aanwijzingen gevonden dat het bestaande aanbod van voorzieningen ontoereikend is. Bij het inzetten van instrumenten proberen klantmanagers rekening te houden met individuele behoeften. Indien taalachterstand of culturele verschillen een belemmering vormen om werk te krijgen, dan is er voldoende ruimte om daar aandacht aan te besteden, aldus de geïnterviewde klantmanagers. Inzet van deze instrumenten staat los van etnische herkomst. Ook autochtonen kunnen een taalachterstand hebben. Als dat een belemmering is voor uitstroom, dan wordt in het kader van individueel maatwerk hiervoor een oplossing gezocht (ibidem). Ook uit de interviews voor dit onderzoek blijkt dat gemeenten generiek beleid voeren. Met de komst van de vluchtelingenstroom in 2016 wordt daarentegen door een aantal gemeenten in de praktijk wel intensiever ingezet op de re-integratie van statushouders. Re-integratie vindt dan bovendien plaats tegelijkertijd met de fase van inburgering, de zogenoemde duale trajecten (waar voorheen pas werd gestart met re-integratie na inburgering).

Het CBS heeft vanaf 2008 cijfers gepubliceerd over het aandeel werklozen dat uitstroomt naar werk na een gemeentelijke re-integratievoorziening (de bruto-effectiviteit). Dit is een van de weinige beschikbare cijferreeksen die een indicatie geven van het doelbereik van het gemeentelijke re-integratiebeleid. In tabel 8.2 worden de gegevens weergegeven voor autochtonen, westerse migranten en niet-westerse migranten. Uit de cijfers blijkt dat de kans op uitstroom naar werk na een re-integratievoorziening voor niet-westerse migranten lager ligt dan voor autochtone werkzoekenden. In 2008 bedraagt dit verschil slechts enkele procentpunten¹¹, maar vanaf 2009 nemen de verschillen in uitstroomkansen tussen de groepen snel toe. In 2013 en 2014 is

¹¹ Deze percentages lijken redelijk aan te sluiten bij de bevindingen van Van Gent en Van Waveren en de Inspectie SZW. Beide studies concluderen dat de kans op uitstroom voor autochtone en werkzoekenden met een migrantenachtergrond redelijk gelijk is. Beide studies hebben betrekking op de periode direct voorafgaand aan de cijferreeks van het CBS.

het verschil in uitstroom naar werk ruim 10 procentpunten. De dalende uitstroompercentages en de toename van de verschillen tussen autochtone en werkzoekenden met een migrantenachtergrond vallen samen met de economische crisis. Tijdens de crisis lijken de re-integratie inspanningen voor niet-westerse migranten minder resultaten op te leveren.

Tabel 8.2 Uitstroom naar werk na een re-integratievoorziening naar herkomstgroep, 2008-2014



Bron: CBS Labour Market Policy Database¹²

Resumerend kan worden gezegd dat gemeenten generiek beleid voeren, maar dat migrantengroepen goed worden bereikt met het re-integratie instrumentarium. Daarnaast blijkt dat de kans op uitstroom naar werk na een re-integratievoorziening voor niet-westerse migranten lager ligt dan voor autochtone werkzoekenden.

8.5 Doeltreffendheid en doelmatigheid actief arbeidsmarktbeleid

De vraag naar doeltreffendheid van het re-integratiebeleid voor de arbeidsmarktparticipatie van migranten is niet goed te beantwoorden. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is er maar in beperkte mate onderzoek gedaan in Nederland naar de netto-effectiviteit (dat wil zeggen de toegevoegde waarde) van re-integratie-instrumenten. Wel is er internationaal

¹² CBS Labour Market Policy Database:
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/40/labour-market-policy-database-2014-voorlopig>
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/43/labour-market-policy-database-2013>
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2013/45/labour-market-policy-database-2012>
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2011/43/labour-market-policy-database>
<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2010/41/labour-market-policy-database>

onderzoek waaruit blijkt dat de netto-effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid gemiddeld genomen vrij klein is (De Koning e.a. 2014¹³). In 2008 is het re-integratiebeleid doorgelicht (Struyven, 2008).¹⁴ Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2000-2005. In deze studie wordt gesteld dat re-integratie een klein positief effect lijkt te hebben op het vinden van een baan. Tevens wordt geconstateerd dat de studies naar de netto-effectiviteit van re-integratie grote verschillen laten zien. De effectiviteit hangt erg af van het type instrument dat wordt ingezet. Op basis van een metastudie concludeert Koning (2012)¹⁵ dat positieve resultaten zijn op te tekenen voor de 'instrumenten' sancties, klantcontacten en loonkostensubsidies.¹⁶ Tot slot is er een recente studie van Bolhaar e.a. (2014) die laat zien dat de inzet van re-integratietrajecten op korte termijn leidt tot een kleinere kans op werk en op langere termijn op een grotere kans op werk.¹⁷

De tweede reden waarom de vraag naar de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid voor werkzoekenden met een migrantenachtergrond niet te beantwoorden is, is dat dit onderwerp nauwelijks onderwerp van onderzoek is. Gefundeerde uitspraken over de effectiviteit van het reguliere re-integratiebeleid zijn daarom niet mogelijk. In de beleidsdoorlichting worden hierover wel enige uitspraken gedaan. Zo wordt geconcludeerd op basis van een studie van Groot e.a. 2007¹⁸ dat re-integratie effectiever is voor niet-westerse migranten dan voor autochtonen, maar wordt tevens aangegeven dat de verschillen niet heel erg groot zijn (beleidsdoorlichting re-integratie, p. 44).

Het bovenstaande laat zien dat er slechts in zeer beperkte mate zicht is op de effectiviteit van het re-integratiebeleid ten aanzien van werkzoekenden met een migrantenachtergrond. In de praktijk blijken uitvoerders ook weinig zicht te hebben of het generieke beleid voor alle groepen in gelijke mate effectief is. Wittebrood en Andriessen (2014) stellen dat gemeenten weinig zicht hebben op eventuele verschillen in effectiviteit van het beleid voor autochtonen en niet-westerse migranten.

¹³ De Koning, J. e.a. (2014) Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie. Rotterdam/Amsterdam: SEOR/Regioplan.

¹⁴ Struyven, L. (2008) Beleidsdoorlichting re-integratie. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/01/29/rapport-beleidsdoorlichting-re-integratie>.

¹⁵ Koning, P.W.C. (2012). Beter een stok dan een wortel. In J. Uitermark, A.J. Gielen & M. Ham (Eds.), *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*, TSS jaarboek 2012. Amsterdam: Van Genneep.

¹⁶ Koning, P. (2012) Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: J. Uitermark ea (red) *Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies*.

¹⁷ Bolhaar, J. et al. (februari 2014). Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratie-instrumenten DWI. Eindrapport. Vrije Universiteit, Amsterdam.

¹⁸ Groot, I. e.a. (2007) *De lange weg naar werk*. Amsterdam: SEO.

Deze conclusie wordt ook onderschreven door de respondenten die we gesproken hebben in het kader van de synthesesstudie. De instroom en uitstroom worden gemonitord, alsmede de trajecten die zijn ingezet, maar door gemeenten wordt niet wordt bijgehouden of de werkzoekende een autochtone Nederlander is of een niet-westerse migrant. Daarnaast bestaat beperkt zicht op de effectiviteit van het ingezette instrumentarium. De aandacht voor effectiviteit neemt echter wel toe; door het beperkte budget wordt kritischer gekeken of het geld op de juiste manier wordt besteed. Een respondent merkt op dat zij daarom beogen methodischer te werken in de begeleiding van werkzoekenden.

Vanwege het ontbreken van inzichten in de doeltreffendheid van het re-integratiebeleid voor werkzoekenden met een migrantenachtergrond is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid.

8.6 Samenvatting en conclusie

De overheid zet actief in op het bevorderen van de arbeidsparticipatie van burgers. De uitvoering van het actief arbeidsmarktbeleid is belegd bij het UWV en de gemeenten. Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting is alleen gekeken naar het gemeentelijk re-integratiebeleid voor de bijstandspopulatie. Niet-westerse migranten vormen bijna de helft van de gemeentelijke bijstandspopulatie.

Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om de uitstroom naar werk te bevorderen. Het uitgangspunt voor de inzet van instrumenten is een probleemgerichte aanpak die aansluit bij de behoeften van de individuele werkzoekende. Het re-integratiebeleid kenmerkt zich dus door maatwerk voor bijvoorbeeld jongeren, maar ook niet-westerse migranten binnen generiek beleid. Dit probleemgerichte generieke beleid biedt volgens gemeenten voldoende handvatten om werkzoekenden met een migrantenachtergrond te ondersteunen bij het vinden van werk.

De vraag die in het kader van deze beleidsdoorlichting van het integratiebeleid namelijk voorligt, is of het gemeentelijk beleid effectief is voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van bijstandsgerechtigden met een migrantenachtergrond. Deze vraag is om verschillende redenen lastig te beantwoorden. Ten eerste is er in algemene zin nog te weinig bekend over de netto-effectiviteit van re-integratie. Daarnaast is, als uitvloeisel van het generieke beleid, nauwelijks informatie beschikbaar over de behaalde resultaten van re-integratie-inspanningen bij verschillende groepen. Gemeenten registreren niet naar etnische herkomst en hebben dus geen beeld van de behaalde resultaten voor verschillende groepen.

De beperkte kwantitatieve informatie die beschikbaar is over de mate waarin werkzoekenden met een migrantenachtergrond profiteren van de gemeentelijke beleidsinspanningen, laat zien dat de uitstroom naar werk na een re-integratievoorziening onder niet-westerse migranten (beduidend) lager ligt dan onder autochtone werkzoekenden. Maar of de oorzaak is gelegen in het re-integratiebeleid of andere factoren is moeilijk te zeggen. Met name in tijden van economische neergang worden de verschillen in uitstroomkansen tussen autochtone en werkzoekenden met een migrantenachtergrond vergroot; de economische crisis raakt niet-westerse migranten harder. Op basis van deze gegevens lijkt de voorzichtige conclusie gerechtvaardigd dat werkzoekenden met een migrantenachtergrond minder profijt hebben van de re-integratieinspanningen dan autochtone werkzoekenden, maar dat dit in belangrijke mate samenhangt met de economische ontwikkelingen. Over de doeltreffendheid van de ingezette re-integratie-instrumenten ten behoeve van migrantengroepen kunnen we geen gefundeerde conclusies trekken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

RPE-vragen

1. Welk artikel wordt (of welke artikelen, onderdeel of onderdelen worden) in de beleidsdoorlichting behandeld?
2. *Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn andere artikelonderdelen doorgelicht?*¹
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

¹ We hebben de tweede vraag achterwege gelaten, omdat deze voor de huidige beleidsdoorlichting niet van toepassing is.

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
F 070 333 44 00
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2015-0000176581

Datum 7 september 2015
Betreft Opzet beleidsdoorlichting artikel 13

Conform de uitwerking (2014 Kamerstuk 34 000, nr. 52) van de motie Harbers (2014 Kamerstuk 34 000, nr. 36) informeer ik u via deze brief over de opzet van de beleidsdoorlichting van artikel 13 (Integratie en Maatschappelijke Samenhang) van de begroting van SZW die in 2016 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

In de bijlage vind u een nadere toelichting op de opzet van deze beleidsdoorlichting.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

Bijlage 1: Beleidsdoorlichting artikel 13 Integratie en Maatschappelijke samenhang

Begrotingsdoelstelling artikel 13:

- De algemene doelstelling van artikel 13 van de SZW-begroting luidt:
"De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migrantenachtergrond.

Datum

7 september 2015

Onze referentie

2015-0000176581

In het integratiebeleid ligt de nadruk op het doen ontstaan van een sociaal stabiele samenleving. Een sociaal stabiele samenleving betekent dat:

- *Mensen zonder belemmeringen kunnen meedoen;*
- *Zij in al hun verscheidenheid met elkaar samenleven;*
- *Iedereen zich thuis voelt ongeacht herkomst, religie of levensovertuiging.*

Het betekent ook dat migranten en hun kinderen zelfredzaam zijn en nieuwkomers verantwoordelijk zijn voor hun inburgering. Dit wordt gerealiseerd door:

- *Het bevorderen van samenhang en het voorkomen van maatschappelijke spanningen;*
- *Het werken aan een evenredige positie in en participatie aan de Nederlandse samenleving en een evenredig bereik en effectiviteit van voorzieningen voor alle burgers in Nederland;*
- *Er voor te zorgen dat nieuwkomers snel de Nederlandse taal machtig zijn en kennis hebben van de Nederlandse samenleving."*

Hoofdonderdelen artikel 13

Artikel 13 bevat twee operationele doelstellingen : a) de inburgering van nieuwkomers en b) de integratie van migranten).¹ Aangezien dit de outcomedoelen van het beleid zijn, en daarmee de legitimatie van het beleid, zullen in deze doorlichting de onder ad) a en onder ad b) genoemde onderdelen (inburgering en integratie) als vertrekpunt worden genomen voor de doorlichting. De doelen van beleid worden bereikt via een aantal beleidsinstrumenten (inkomensoverdrachten, subsidies, opdrachten, bijdragen aan ZBO's en agentschappen en leningen) die ook in deze beleidsdoorlichting worden onderzocht.

- De evaluatieperiode bestrijkt de periode van 2000 t/m 2014.
- Artikel 13 omvat in 2015 € 123 miljoen. In deze doorlichting zal naar schatting zo'n 80 tot 85 procent van de begrotingposten van het artikel worden doorgelicht. Het resterende deel van het begrotingsartikel omvat beleid dat veelal net gestart is en daarmee buiten de evaluatieperiode ligt. Deze uitgaven zullen in de volgende beleidsdoorlichting van dit artikel worden geëvalueerd en lopen mee in de verplichte periodieke subsidie-evaluatie.

Opdracht integratie

- Het finale doel van integratie is in outcome-termen geformuleerd; namelijk dat migranten een, ten opzichte van autochtone Nederlanders, evenredige positie verwerven. Als tussendoel geldt dat migranten een evenredige positie bereiken

¹ Remigratie wordt ook als opdracht genoemd in artikel 13 van de begroting van het ministerie van SZW. Dit beleid is gerelateerd aan het vertrek uit Nederland en zal in de doorlichting apart worden meegenomen.

ten opzichte van *vergelijkbare* autochtonen. Dit doel wordt nagestreefd met behulp van de inzet van generieke instrumenten.

- Het doel van een beleidsdoorlichting is het toetsen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij het integratiebeleid is dit lastig omdat uitsluitend van generieke instrumenten gebruik wordt gemaakt. Voor een kwantitatieve vaststelling van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is onderzoeksmatig een opzet vereist waarbij de doelgroep van beleid met een controlegroep wordt vergeleken. Omdat het integratiebeleid uitsluitend van generieke instrumenten gebruik maakt en er derhalve geen controlegroep kan worden geformeerd, stuit dit op methodische problemen en zal bij de opdracht 'integratie' de nadruk in eerste instantie liggen op het kwantitatief vaststellen van doelbereik.
- Via afzonderlijke evenredigheidsanalyses voor de 1^e en de 2^e generatie migranten zal vervolgens in de doorlichting getracht worden een - eerste - indicatie van de effectiviteit (doeltreffendheid) van het beleid te construeren. Hoewel hierbij in strikte zin geen sprake is van een controlegroep biedt deze opzet wel een eerste aanwijzing over de effecten van het beleid. Immers, als integratie (zoals de theoretische en empirische inzichten uit de internationale literatuur uitwijzen) een proces is dat meer dan één generatie nodig heeft, biedt het inlopen van de achterstand op vergelijkbare autochtonen door verschillende generaties migranten een bruikbare indicatie voor de effectiviteit van het integratiebeleid als de achterstand bij de 2^e generatie geringer is dan bij de 1^e generatie.

Datum

7 september 2015

Onze referentie

2015-0000176581

Opdracht inburgering

- 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 Nederland.
- Met de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2013 is het beleid substantieel gewijzigd. De doorlichting richt zich op het huidige systeem. Aangezien de nieuwe regeling nog te kort geleden in werking is getreden om de doeltreffendheid daarvan te kunnen vaststellen, wordt dit aspect gebaseerd op de recent uitgevoerde onderzoeken ten aanzien van het vorige stelsel.² Uitgaan van de uitkomsten van het eerder uitgevoerde effectiviteitonderzoek is nog steeds opportuun, want hoewel er sprake is van een stelselwijziging, is het fundament van de beleidstheorie, namelijk dat in inburgering de eerste stap is in het verdere integratieproces van nieuwkomers, ongewijzigd gebleven.

Beleidsinstrumenten

Om de doelen op integratie en inburgering te realiseren wordt een aantal instrumenten en regelingen ingezet. Binnen artikel 13 betreft het zowel inkomensoverdrachten, subsidies, bijdragen aan ZBO's/RWT's (SVB, COA) en agentschappen (DUO), als leningen (in het kader van de inburgering). In de doorlichting zullen deze beleids- en financiële instrumenten en de relatie met de te bereiken beleidsdoelen onderwerp van analyse zijn.

² Om een statistisch verantwoorde uitspraak te doen over het effect van het gewijzigde inburgeringsbeleid op participatie moet gekeken worden naar de participatie van een grote representatieve groep geslaagde inburgeraars. Rekening houdend met het feit dat inburgeraars ook na de inburgering tijd nodig hebben om werk te vinden, kan een dergelijk onderzoek pas op termijn worden uitgevoerd. De eerste voorzichtige uitspraken over het effect van inburgering op participatie kunnen op zijn vroegst pas eind 2017 worden gedaan.

Centrale onderzoeksvragen beleidsdoorlichting artikel 13

De hoofdvraag is of er bij het ingezette beleid ten aanzien van

1. Integratie sprake is van doelbereik en (voor zover mogelijk) doeltreffendheid/doelmatigheid en
2. Inburgering sprake is van doelbereik en doeltreffendheid/doelmatigheid.

Datum

7 september 2015

Onze referentie

2015-0000176581

De doorlichting zal verder (conform de RPE, zie bijlage 2) ingaan op een substantieel deel van de beleidsinstrumenten (begrotingsposten) die in het kader van artikel 13 worden ingezet om deze doelen te bereiken.

In dit verband zal een beschrijving worden gegeven van de vigerende beleidstheorie en zal op basis van beschikbare monitoringgegevens en evaluaties specifieke aandacht zal uitgaan naar de positie van de instrumenten en financieringsstromen binnen de beleidstheoretische kaders, en gebruik worden gemaakt van de beschikbare informatie over de werking van de instrumenten (beschikbare evaluaties).

De beleidsdoorlichting zal tenslotte tevens ingaan op de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen. Daarnaast worden opties verkend voor het scenario wanneer er substantieel (tot 20%) bezuinigd moet worden op het begrotingsartikel en naar de opties bij een intensivering op het begrotingsartikel indien de begrotingsruimte met 20% zou toenemen.

Organisatorische opzet

- De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd conform het format van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (zie bijlage 2);
- De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat ten minste één onafhankelijk deskundige wordt betrokken teneinde te waarborgen dat het onderzoeksrapport voldoet aan de kwaliteitseisen die aan de doorlichting worden gesteld. Een onderzoeker van het Sociaal en Cultureel Planbureau zou bij uitstek geschikt zijn om deze functie te vervullen (zij zijn immers deskundig en onafhankelijk) ware het niet dat het SCP als uitvoerder van de verdiepende studies 2015 reeds een belangrijke rol speelt in de beleidsdoorlichting. Het is daarom in het kader van zorgvuldigheid niet gewenst om dit instituut te vragen deze rol te vervullen. Het is vanwege de inhoudelijke expertise bij dit instituut niettemin zeer wenselijk om hen bij de doorlichting te betrekken. Het SCP zal daarom gevraagd worden om deel te nemen aan de klankbordgroep. Daarnaast zal een tweetal onafhankelijke inhoudelijke deskundigen gevraagd worden om zitting te nemen in de klankbordgroep: één expert op het terrein van integratie en één op het terrein van inburgering. Zij zullen tevens een eindoordeel over de doorlichting geven.
- De beleidsdoorlichting zal in opdracht door een onafhankelijk externe partij worden uitgevoerd;
- De (voorlopige, tussentijdse) resultaten van de doorlichting zullen onderwerp vormen voor een Rondetafelbijeenkomst met onafhankelijke deskundigen die in het kader van de Kenniskamer Samenleving & Integratie zal plaatsvinden.

Bouwstenen voor de beleidsdoorlichting

In de beleidsdoorlichting zal in ieder geval gebruik worden gemaakt van:

- SIM2015
in 2015 is een nieuwe editie van het Survey Integratie Migrantengroepen uitgevoerd. Dit periodieke grootschalige onderzoek vormt één van de hoekstenen voor de beleidsdoorlichting;

- SCP-rapport
Het SCP voert jaarlijks een verdiepende studie uit op het terrein van integratie. De verdiepende studie 2015 heeft '*De effecten van het integratiebeleid, ontwikkelingen en evenredigheid*' als onderwerp en zal een beeld schetsen van de meest recente stand van de integratie van migranten in Nederland en de ontwikkeling daarin sinds het begin van deze eeuw. Daarmee wordt inzicht gegeven in de mate van doelbereik.
- CBS-gegevens
Verder is het CBS-Jaarrapport Integratie 2014 beschikbaar, alsmede de geactualiseerde Kernindicatoren Integratie (editie 2015 en wellicht deels 2016) die het CBS jaarlijks oplevert. De volgende editie van het Jaarrapport Integratie verschijnt ultimo 2016 en dat is te laat om nog een rol te kunnen spelen bij de beleidsdoorlichting.
- Onderzoek en monitoring inburgering
Naast een schets van de stand van zaken op het vlak van de voortgang van de inburgering (outputgegevens op basis van de continue monitoring) zal ook worden gekeken naar de doeltreffendheid van het inburgeringsbeleid. In de publicaties '*De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten*' uit 2013 en de '*Evaluatie Wet Inburgering Buitenland (WIB)*' uit 2014 is de doeltreffendheid van deze instrumenten onderzocht.
- Verder zal alle beschikbare informatie over de werking van de ingezette overige beleidsinstrumenten worden gebruikt in de doorlichting.
- Onder het artikel vallende subsidies worden doorgelicht volgens de afspraken uit het Kader financieel beheer rijkssubsidies.

Datum
7 september 2015

Onze referentie
2015-0000176581

Planning

- De effectrapportages voor de inburgering zijn reeds beschikbaar;
- Het databestand van het SIM2015 is eind 2015 beschikbaar;
- De verdiepende studie 2015 is in de tweede helft van 2016 gereed;
- De beleidsdoorlichting zal eind 2016 aan de Kamer worden aangeboden.

Bijlage 2: De RPE vragen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat *15 vragen* die in de beleidsdoorlichting aan de orde moeten komen

Datum
7 september 2015

Onze referentie
2015-0000176581

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) begrotingsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

BIJLAGE 3**Overzicht leden klankbordgroep**

| | |
|----------------------------|---|
| Bart van Burken | Ministerie van Financiën |
| Jaco Dagevos | Sociaal en Cultureel Planbureau |
| Ralf Krooshof (voorzitter) | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Stefan Pasman | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Peter Scholten | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Magdaleen de Schepper | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Henk Snoeken | Ministerie van Infrastructuur en Milieu |
| Arjen Verweij (secretaris) | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |

Overzicht geraadpleegde bronnen

Bronnen *Beleidsontwikkelingen integratiebeleid 2000-2015 (H2)*

Publicaties

- Dagevos, J. (2005). Minderheden, armoede en sociaal-culturele integratie. In: *Migrantenstudies*, 21 (3), pp. 135-154.
- Dutch Sopemi report migration statistics and migration policies in the Netherlands, 2015 & 2016
- Entzinger, H. (1994). Changing Policy Approaches and Scenarios for the future. In: H. Entzinger et al. (eds) *Immigrant Ethnic Minorities in the Dutch Labour Market*. Amsterdam: Thesis publishers, pp. 149-165.
- Kasem, A., J. de Jong & N. Büller (2016) Evaluatie LOM. Onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)
- Van der Zwan en Entzinger (1994). *Beleidsopvolging minderheden debat*.
- Vermeulen, H. & R. Penninx (eds) (1994). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderheden beleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. Den Haag: SDU.
- WRR (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: SDU.

Beleidsnota's/kamerstukken

- Agenda Integratie, 2013-0000015514
- Ministerie van SZW (2014). Brief aan de Tweede Kamer 'Actieplan arbeidsmarktdiscriminatie en kabinetsreactie SER advies 'Discriminatie werkt niet!', dd. 16 mei 2014, ref. 2014-0000070940.
- Nota 'Integratie, binding en burgerschap' (kamerbrief 16 juni 2011, DGW I&I 2011038140)
- TK 1993-1994, 23 684, nr. 2 (Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden)
- TK 1998-1999 26 333, nr. 2 (Kansen krijgen, kansen pakken. Integratiebeleid 1999-2002)
- TK 2003-2004, 29 203, nr. 1 (Integratiebeleid Nieuwe Stijl)
- TK 2003-2004, 28 689, nrs.8-9
- TK 2003-2004, 28 689, nr. 17
- TK 2007-2008, 31 268, nrs. 1-2

Bronnen *Doelbereik en indicatie doeltreffendheid van het integratiebeleid (H3)*

- SCP (2016), *Verdiepende studie integratie* (werktitel)

Bronnen Inburgering (H4)

Publicaties

- ACVZ (2004). *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in Nederland.*
- Bakker, L., J. Klaver en I. van der Welle (2011). *Wat inburgeraars moeten weten van Nederland. Onderzoek naar de thema's van het inburgeringsexamen KNS.* Amsterdam: Regioplan.
- Brink, e.a., 2002
- Brink, M, Van Gent, M en Odé, A. (2009). *De werking en eerste resultaten van de Wet inburgering buitenland.* Amsterdam: Regioplan.
- Dagevos J. (2007). 'Arbeid en inkomen.' In: SCP Jaarrapport Integratie 2007.
- Dagevos & Odé, 2010
- Dagevos, J. en Odé, A. (2011). 'Inburgering en taal.' In: Vluchtelingroepen in Nederland. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau
- Gelderloos, W. en Van Koert, J. (2010). *Inburgeren en participeren. Verslag van vier kwalitatieve casestudies naar de effecten van inburgering op participatie*
- IBO (2001) Perspectief op integratie. IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid
- Klaver & Odé, 2007. 'Inburgeren in Nederland' In: SCP Jaarrapport Integratie 2007
- Klaver & Odé, 2009. 'Inburgering' In: SCP Jaarrapport Integratie 2009
- Klaver, J., Odé, A., Dagevos, J., en Bakker, L. (2012) 'Inburgering in Nederland.' In: Jaarrapport integratie 2011. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kloosterboer, M. (2015). Het belang van én achter inburgering. Een onderzoek naar de veronderstellingen achter het Nederlandse inburgeringsbeleid voor erkende vluchtelingen. Masterscriptie Universiteit Utrecht.
- MWM2 (2016) *Rapportage verdiepend onderzoek inburgeraars (cohort 2013-1 en 2).*
- Odé, A., Paulussen-Hoogeboom, M.C. en Witvliet, M. (2013). *De bijdrage van inburgering aan participatie.*
- Odé, A., Paulussen-Hoogeboom, M.C., Stouten, J. M. Witvliet, M. (2014). *Evaluatie Wet inburgering buitenland.* Amsterdam: Regioplan
- Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland.* Significant, juni 2010.
- Tesser, P. en Van der Erf, R. (2001) *Oudkomers in beeld. De schatting van een mogelijke doelgroep.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 71).
- Zwan, A. van der & Entzinger, H.B. (1994) Beleidsopvolging minderhedendebat. Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken

Beleidsnota's/kamerstukken

- Brief ministerie van BZK, 17 maart 2011, 2011041050
- Kamerbrief voortgang inburgering
- TK 1996-1997, 25 114, nr. 3 (Memorie van Toelichting Win)
- TK 2003-2004, 29 543, nr. 1 (Herziening van het inburgeringsstelsel)
- TK 2003-2004, 29 700, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wib)
- TK 2005-2006, 30 308, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wi)
- TK 2009-2010, 31 143, nr. 84
- TK 2011-2012, 33 086, nr. 3 (Memorie van Toelichting herziene Wi)

Bronnen Antidiscriminatiebeleid (H5)

Publicaties

- Aanwijzing discriminatie (2007A010)
- Andriessen e.a., (2007). *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt*. (SCP)
- Andriessen e.a., (2012). *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*. (SCP)
- Andriessen e.a., (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland*. (SCP)
- Anne Frank Stichting (2010). *Monitor Racisme & Extremisme. Negende rapportage*
- Cijfers in beeld. Overzicht discriminatiecijfers Openbaar Ministerie 2010-2014
- Commissie Gelijke Behandeling (2010). *Derde evaluatie AWGB, WGB m/v en artikel 7:646 BW. Over de periode 1 september 2004 tot 1 september 2009*
- Entzinger e.a., 1994
- Jaarverslagen Commissie Gelijke Behandeling en College voor de Rechten van de Mens (2004-2014)
- Landelijke Vereniging tegen discriminatie (diverse jaargangen), *Landelijk overzicht van klachten en meldingen over discriminatie, geregistreerd bij de antidiscriminatievoorzieningen*
- Partners + Pröpper (2012). *Evaluatie van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen*
- Kennisplatform Integratie & Samenleving (2016). *Klaar met discriminatie? Onderzoek naar effectiviteit van sociale media-campagnes tegen discriminatie*
- CIDI (2015), *Monitor antisemitische incidenten in Nederland*
- Nievers e.a., (2010). *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*. (SCP)
- Panteia (2015), *Discriminatie in de wervings- en selectiefase, Resultaten van 'virtuele' praktijktests*
- SPIOR (2016), *'Islamofobie in zicht'*
- Verwey-Jonker Instituut (2014). *POLDIS rapportage 2013 met thema-rapportage moslimdiscriminatie*
- Verwey-Jonker Instituut (2015). *Discriminatiecijfers Politie 2014*.
- WODC (2015). *Discriminatie: de gang van discriminatiezaken. Van aangifte tot vervolging door de strafrechtketen*.

Beleidsnota's/kamerstukken

- Brief van ministerie van BZK, 22 januari 2016, Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie 2016
- Nationaal Actieplan tegen Racisme, 19 december 2003
- TK 2003-2004, 28 689, nr. 17
- TK 2004-2005, 30 054, nr. 1 (Breed Initiatief Maatschappelijke Binding)
- TK 2006-2007, 30 950, nr. 1
- TK 2007-2008, 31 439, nr. 3 (Memorie van toelichting Wga)
- TK 2009-2010, 32 123 VI, nr. 111 (Motie van Van der Staaij)
- TK 2009-2010, 32 123 VII, nr. 74 (Actieprogramma bestrijding van discriminatie 2010)
- TK 2010-2011, 32 824, nr. 1
- TK 2010-2011, 30 950, nr. 34 (Aanscherping Actieprogramma 2010)
- TK 2013-2014, 29 544, nr. 523 (Actieplan arbeidsdiscriminatie 2014)
- TK 2014-2015, 30 950, nr. 76 (Voortgangsbrief discriminatie)

Bronnen Remigratie (H6)**Publicaties**

- Jaarverslagen Nederlands Migratie Instituut 2001-2015
- Berkhout, A. (2003). Kosten en baten van de Remigratiewet. Amsterdam: Regioplan
- Berkhout, A. (2009). Actualisatie kosten en baten van de Remigratiewet. Amsterdam: Regioplan

Beleidsnota's/kamerstukken

- TK 1997-1998, 25 741, nr. 3
- TK 2002-2003, 29 020, nr.3 (Memorie van toelichting Wet intrekking Remigratiewet)
- TK 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 20. (Motie Van Toorenburg)
- TK 2011-2012, 33 085, nr. 3 (Wijziging van de Remigratiewet)
- Staatsblad 1999, nr. 232

Bronnen Voortijdig schoolverlaten (H7)**Publicaties**

- ADR (2015) Beleidsdoorlichting 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog, 2010-2014' ADR: Den Haag.
- Herweijer, L. (2012) 'Voortgezet, beroeps-, en hoger onderwijs.' In: Jaarrapport Integratie 2011. SCP: Den Haag.
- Meng, Ch. e.a. (2014). Van opleiding naar arbeidsmarkt. In: SCP (2014) Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt. SCP: Den Haag.

- Ministerie van OCW (2011). Schooluitval voorkomen in Nederland. Speerpunten huidige aanpak en doorkijk naar vervolgebeld. Resultaat schooljaar 2009-2010 (voorlopige cijfers).
<http://www.aanvalopschooluitval.nl/userfiles/file/Samenvattingsboekje%20VSV%20en%20resultaten%202009-2010.pdf>, geraadpleegd op 13 juni 2016.
- Panteia/SEOR (2015). *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015. Overkoepelende samenvatting*. Panteia/SEOR: Zoetermeer.
- VSV-brief convenantjaar 2009-2010; 2011-2012; 2014-2015
- WRR (2009) *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam University Press: Amsterdam/Den Haag;
- Witte, K. de; S. Cabus, W. Groot & H. Maassen van den Brink (2014). *Voortijdig schoolverlaten. Rapportage van TIER/Platform31*

Beleidsnota's/kamerstukken

- Ministerie van OCW (2016). Kamerbrief van 15 februari 2016 'Succesvolle aanpak voortijdig schoolverlaten krijgt een krachtig vervolg'. Ref. 894516.

Bronnen Re-integratie van allochtone werkzoekenden (H8)

Publicaties

- Bolhaar, J. et al. (februari 2014). Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratie-instrumenten DWI. Eindrapport. Vrije Universiteit, Amsterdam
- CBS Labour Market Policy Database
- CPB, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Deel 2, 2016
- Es, F. van (2010) Invloed WWB op gebruik bijstand. CPB document nummer 209
- Groot, I. e.a. (2007) De lange weg naar werk. Amsterdam: SEO.
- Inspectie SZW (2008) Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB.
- Kok, L, I. Groot & D. Güler (2007) Kwantitatief effect WWB. SEO: Amsterdam
- De Koning, J. e.a. (2014) Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie. Rotterdam/Amsterdam: SEOR/Regioplan.
- Koning, P. (2012) Beter een stok dan een wortel. Toeleiding naar werk. In: J. Uitermarkt ea (red) Wat werkt nu werkelijk? Politiek en praktijk van sociale interventies
- Struyven, L. (2008) Beleidsdoorlichting re-integratie. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/01/29/rapport-beleidsdoorlichting-re-integratie>
- Van Gent, M.J. & R.C. van Waveren (2008) Re-integratie van allochtone bijstandsccliënten : de gemeentelijke aanpak door de etnische bril bekeken. Amsterdam: Regioplan
- Wittebrood, K. & I. Andriessen (2014) Aan het werk vanuit een bijstands- of werkloosheidsuitkering. Inventariserend onderzoek van beleid gericht op toegang tot de arbeidsmarkt van niet-westerse werkzoekenden in zes grote gemeenten. Den Haag: SCP

Beleidsnota's/kamerstukken

- Kamerbrief: 9 november 2015 Effectiviteit re-integratie en bevorderen professionele uitvoering; ref: 2015-0000280021
- TK 2013-2014, 33 161, nr. 107

BIJLAGE 5
Respondenten

| Algemeen | | |
|--------------------|-----------------|----------------------------------|
| Ministerie van BZK | Marilyn Haimé | Voormalig directeur directie S&I |
| Ministerie van SZW | Afke van Rijn | Directeur directie S&I |
| Ministerie van SZW | MT directie S&I | groepsgesprek |

| Inburgering | | |
|---------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Ministerie van SZW | Marion van der Laan | |
| Ministerie van IenM | Henk Snoeken | Voormalig hoofd inburgering |
| Gemeente Amsterdam | Koen Faber | |
| | Harro Hoogerwerf | |
| Gemeente Deventer | Zafer Aydogdu | |
| | Eline Derks | Deventer Werktalent |
| Gemeente Utrecht | Sander Mateman | |
| Gemeente Tilburg | Martine van der Velde | |
| DUO | Mohammed El Hamdaoui | |
| | Maarten Slaterus | |
| | Willemijn Brilstra | |

| Antidiscriminatie | | |
|--|---------------------|--|
| Ministerie van BZK | Marije Graven | |
| Ministerie van SZW | Natasja Moritz | |
| Ministerie van SZW | Wing Lee | |
| ADB Radar | Cyriel Triesscheijn | |
| Bureau Discriminatiezaken Kennemerland | Frederique Janss | |

| Voortijdig schoolverlaten | | |
|----------------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Ministerie van OCW | Ellen Tomesen | |
| RMC Lekstroom (Nieuwegein) | Lazlo van Donkelaar | RMC coördinator regio Lekstroom |
| | Anja de Haas | Leerlingzaken |
| RMC Den Haag | Hans Basart | Projectleider leerlingzaken |
| Ingrado | Pieter Schoenmakers | Strategisch beleidsadviseur |
| RMC IJssel-Vecht (Zwolle) | Helen van der Haar | RMC coördinator regio IJssel-Vecht |

| Re-integratie | | |
|----------------------|------------------|--|
| Gemeente Amersfoort | Ariane Sterk | Team coördinator Arbeidsintegratie |
| Gemeente Amsterdam | Hetty van Kempen | Senior Onderzoeker/ Secretaris Onderzoeks- platform Werk, Participatie, Inkomen |
| | Ada Alberts | Coördinator Vluchtelingenbeleid |
| | Jens Roep | Beleidsmedewerker re- integratie |
| Gemeente Breda | Michiel Luijjes | Beleidsadviseur re- integratie & participatie |
| Gemeente Tilburg | Felicia Kuijer | Beleidsadviseur Economie & Arbeidsmarkt |
| Gemeente Utrecht | Frank Kentin | Afdeling Werk en Inkomen, Unit Werk |

BIJLAGE 6**Overzicht doelstellingen en indicatoren in de begrotingen
Beleidsartikel 13 2000-2015**

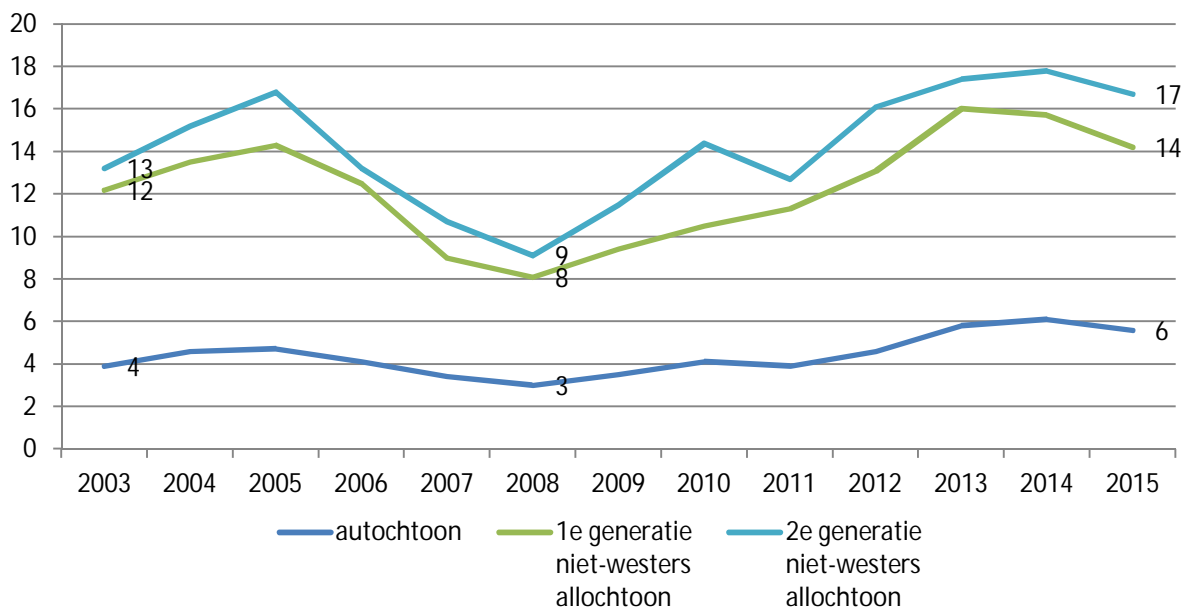
| Jaar | Hoofdoelstelling | Doelstelling/ beleidsmaatregel integratie | Indicatoren integratie | Streefwaarde/ raming integratie | Doelstelling/ beleidsmaatregel inburgering | Indicatoren inburgering | Streefwaarde/ raming inburgering | Doelstelling/ beleidsmaatregel remigratie | Indicatoren remigratie | Streefwaarde/ raming remigratie |
|--------------------|---|---|---|--|--|--|--|--|-------------------------------|--|
| 2000 (BZK) | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend |
| 2001 (BZK) | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend | Onbekend |
| 2002 (BZK) | Het bevorderen van een actief en volwaardig burgerschap van leden van de etnische minderheden | Het stimuleren van de positieverbetering van de etnische minderheden in hun actief burgerschap – zoals bedoeld in de nota's Kansen Krijgen Kansen Pakken en CRIEM – door monitoren van beleidseffecten en het rijksbreed en interbestuurlijk coördineren van beleid | Positie etnische minderheden in de dimensies: *sociaal structureel (onderwijs, arbeid, inkomen) *sociaal cultureel (beeldvorming, interetnische contacten, culturele oriëntatie) *politiek (politieke en bestuurlijke participatie) | Verbetering in het algemene beeld van de positie van etnische minderheden ten opzichte van de positie in de integratiemonitor 2000, dat wil zeggen meetbare resultaten m.b.t. *minder achterstand deelname hoger onderwijs, in arbeids- en inkomenspositie *onderlinge acceptatiegraad behouden *meer vertegenwoordiging van etnische minderheden | Het coördineren van het beleid gericht op een goede werking van de inburgering voor nieuwkomers en oudkomers zoals bedoeld in de Wet inburgering nieuwkomers en in de Regeling Oudkomers | Voor oudkomers: doelstellingen en indicatoren in de plannen van de gemeenten uit de G17 en de G12 | Voor oudkomers: totaal aan te bieden trajecten volgens de plannen van de gemeenten uit de G17 en de G12 | Het op grond van de Remigratiewet faciliteren van remigratie van personen die wensen terug te keren naar het land van herkomst en die deze wens niet zelfstandig kunnen realiseren | Aantal gefaciliteerden | Remigranten, die daadwerkelijk in 2002 remigreren, worden gefaciliteerd conform de Remigratiewet |
| 2003 (BZK) | Het bevorderen van een actief en volwaardig burgerschap van leden van de etnische minderheden | Het stimuleren van de positieverbetering van de etnische minderheden in hun actief burgerschap door monitoren van beleidseffecten en het rijksbreed en interbestuurlijk coördineren van beleid | De mate van sociale cohesie van de multi-etnische samenleving *toerusting (toerusting van migranten op terreinen als onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting en gezondheid) *toenadering (interactie in multi-etnische samenleving, waaronder sociale cohesie, ontwikkeling interetnische contacten, beleving eigen identiteit conform waarden en normen) *toegankelijkheid (maatschappelijke structuren, zoals institutionele inter-culturalisatie; gelijke behandeling; politieke en maatschappelijke participatie) | Verbetering in het algemene beeld van de positie van etnische minderheden ten opzichte van de positie in de integratiemonitor 2000 dat wil zeggen meetbare resultaten m.b.t.: *minder achterstand deelname hoger onderwijs, in arbeids- en inkomenspositie *onderlinge acceptatiegraad behouden *meer vertegenwoordiging van etnische minderheden | Het coördineren van het beleid gericht op een goede werking van de inburgering voor nieuwkomers en oudkomers zoals bedoeld in de Wet inburgering nieuwkomers en in de Regeling Oudkomers | Het aantal oudkomers dat door gemeenten in staat wordt gesteld een oudkomerstraject te starten en succesvol af te ronden | *In 2003 worden 18.000 oudkomerstrajecten gestart. *In 2003 worden 12.000 oudkomerstrajecten afgerond | Het op grond van de Remigratiewet faciliteren van remigratie van personen die wensen terug te keren naar het land van herkomst en die deze wens niet zelfstandig kunnen realiseren | Aantal gefaciliteerden | Remigranten, die daadwerkelijk in 2003 remigreren, worden gefaciliteerd conform de Remigratiewet |
| 2004 (Justitie) | Integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving | Onderwijs Vergroten arbeidsparticipatie Etnisch ondernemerschap | Onderwijsachterstand van allochtone jongeren Netto-arbeidsparticipatie in 2002 en het werkloosheids-cijfer 2002 (EBB) Toename van etnisch ondernemerschap | Verbetering t.o.v. de basiswaarde met betrekking tot deelname aan vve-programma's, doorstroming naar hogere vormen van vo, vermindering van taalachterstand en van schooluitval Een toename van de participatie met 0,75% en werkloosheidsontwikkeling onder allochtonen evenredig aan die van autochtonen Verdere groei van etnisch ondernemerschap | 1. Effectieve uitvoering Wet inburgering nieuwkomers 2. Gemeenten in staat stellen een oudkomersbeleid te voeren | *Percentage bereikte nieuwkomers *Uitvalpercentage bij nieuwkomers *Aantal oudkomers dat door gemeenten in staat wordt gesteld om een oudkomerstraject te starten * Aantal oudkomers dat een inburgeringstraject heeft afgerond | *88% bereikte nieuwkomers *15% uitvallers *16.000 *12.000 | Geen | Aantal uitkeringsgerechtigden | *Enmalige reis- en vervoerkosten en kosten hervestiging 150 *Periodieke uitkering 8365 |

| Jaar | Hoofdoelstelling | Doelstelling/ beleidsmaatregel integratie | Indicatoren integratie | Streefwaarde/ raming integratie | Doelstelling/ beleidsmaatregel inburgering | Indicatoren inburgering | Streefwaarde/ raming inburgering | Doelstelling/ beleidsmaatregel remigratie | Indicatoren remigratie | Streefwaarde/ raming remigratie |
|--------------------|--|--|---|---|---|--|---|---|------------------------|--|
| 2005 (Justitie) | Integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving resulterend in gedeeld burgerschap van etnische minderheden en autochtonen | Etnisch ondernemerschap | Toename van etnisch ondernemerschap | Toename t.o.v. cijfers monitor etnisch ondernemerschap 2004 | 1. Effectieve uitvoering Wet inburgering nieuwkomers 2. Gemeenten in staat stellen een oudkomersbeleid te voeren 3. Gezinsherenigers en gezinsvormers leggen voor hun komst naar Nederland een inburgeringsexamen af | *Percentage bereikte nieuwkomers *Uitvalpercentage bij nieuwkomers *Aantal oudkomers dat door gemeenten in staat wordt gesteld om een oudkomerstraject te starten *Aantal oudkomers dat een inburgeringstraject heeft afgerond *Aantal inburgeringsexamens in het buitenland gerelateerd aan het aantal mvv's voor gezinshereniging en gezinsvorming | *Ten minste 88% bereikte nieuwkomers *Niet meer dan 11% uitvallers *13.000 *11.000 *Aantal mvv's gezinshereniging en gezinsvorming 24.000 *Aantal inburgeringsexamens dat wordt afgenomen 16.777 | Geen | Aantal gefaciliteerden | *Eenmalige reis- en vervoerkosten en kosten hervestiging 120 *Periodieke uitkering 8720 |
| 2006 (Justitie) | Integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving resulterend in gedeeld burgerschap van etnische minderheden en autochtonen | Groepen, instellingen en voorzieningen staan in gelijke mate open voor etnische minderheden en autochtonen | Geen | Geen | 1. Inburgeringsexamen buitenland 2. Aanbieden inburgeringstrajecten nieuwe inburgeringsplichtigen (nieuw stelsel inburgering) 3. Aanbieden inburgeringstrajecten oudkomers (nieuw stelsel inburgering) 4. Handhaving nieuwe inburgeringsplichtigen (nieuw stelsel inburgering) 5. Faciliteren oudkomers die zichzelf voorbereiden op examen, m.n. zelfmelden of handhaving (nieuw stelsel inburgering) 6. Effectieve uitvoering Wet inburgering nieuwkomers (huidig stelsel inburgering) 7. Gemeenten in staat stellen een oudkomersbeleid te voeren (huidig stelsel inburgering) | *Aantal mvv's regulier voor permanent verblijf (gezinsherenigers en gezinsherenigers) *Aantal inburgeringsexamens in het land van herkomst *Aantal vastgestelde trajecten nieuwe inburgeringsplichtigen *Aantal geslaagde nieuwe inburgeringsplichtigen *Aantal vastgestelde trajecten voor oudkomers *Aantal geslaagde oudkomers *Aantal handhavingen *Aantal geslaagd *Aantal oudkomers (m.n. zelfmelders) dat voor de eerste keer examen doet *Aantal oudkomers (m.n. zelfmelders) dat slaagt *Percentage bereikte nieuwkomers *Uitvalpercentage bij nieuwkomers *Het aantal oudkomers dat een inburgeringstraject heeft afgerond | *20.200 *13.000 *3900 *390 *27.300 *2730 *7700 *770 *2000 *1300 *88% bereikte nieuwkomers *11% uitvallers *11.000 | Geen | Aantal gefaciliteerden | *Eenmalige reis- en vervoerkosten en kosten hervestiging 340 *Periodieke uitkering 10.540 |
| 2007 (Justitie) | Integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving resulterend in gedeeld burgerschap van etnische minderheden en autochtonen | Geen | Geen | Geen | 1. Basisexamen inburgering in het buitenland 2. Effectieve uitvoering Wet inburgering nieuwkomers 3. Effectieve uitvoering oudkomersregelingen | *Aantal afgelegde basisexamens *Aantal geslaagden *Aantal nieuwkomers dat een traject heeft afgerond *Aantal oudkomers dat een traject heeft afgerond | *14.400 *10.800 *15.000 *11.000 | Geen | Aantal gefaciliteerden | *Eenmalige reis- en vervoerkosten en kosten hervestiging 330 *Periodieke uitkering 9670 |
| 2008 (VROM) | Integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving resulterend in gedeeld burgerschap van etnische minderheden en autochtonen | Geen | Deel van de bevolking dat een negatieve ervaring heeft met discriminatie op grond van ras Aandeel van de bevolking dat een negatieve houding heeft ten opzichte van de islam | *Afname met 5% per jaar *2010: 45% *2012: 40% | 1. Basisexamen inburgering in het buitenland 2. Aanbod inburgering door gemeenten 3. Handhaving zonder aanbod door gemeenten 4. Lening en vergoeding 5. Totaal afgelegde examens en geslaagden | *Aantal afgelegde basisexamens in het buitenland *Aantal geslaagden basisexamen buitenland *Aantal aangeboden inburgeringvoorzieningen *Aantal gehandhaafde inburgeringsplichtigen *Aantal deelnemers dat een lening aanvraagt voor het volgen van een cursus en deelname aan het examen *Aantal deelnemers dat een vergoeding ontvangt na het slagen voor het inburgeringsexamen *Aantal afgelegde inburgeringsexamens *Aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd | *14.000 *11.000 *53.000 *14.000 *9000 *10.000 *42.000 *28.000 | Geen | Aantal gefaciliteerden | *Eenmalige reis- en vervoerkosten en kosten hervestiging 370 *Periodieke uitkering 10.660 |

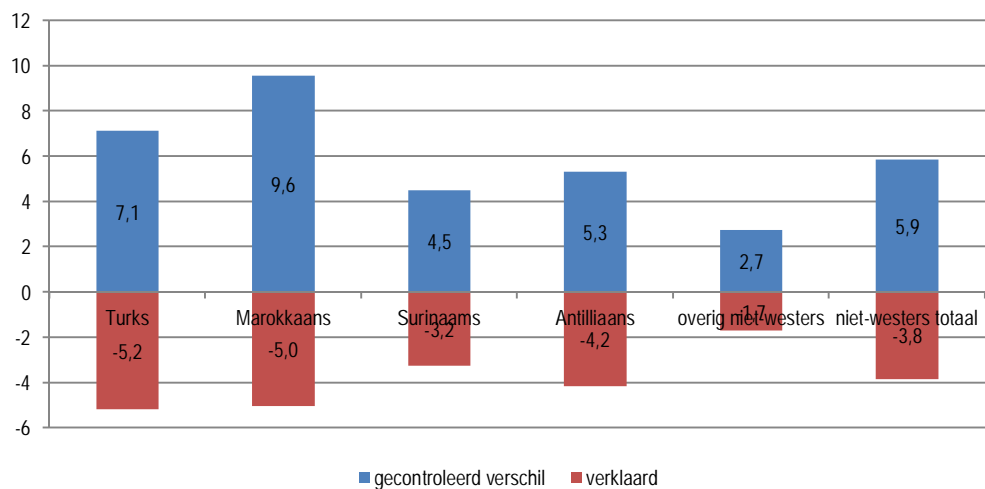
| Jaar | Hoofdoelstelling | Doelstelling/ beleidsmaatregel integratie | Indicatoren integratie | Streefwaarde/ raming integratie | Doelstelling/ beleidsmaatregel inburgering | Indicatoren inburgering | Streefwaarde/ raming inburgering | Doelstelling/ beleidsmaatregel remigratie | Indicatoren remigratie | Streefwaarde/ raming remigratie |
|----------------|---|---|---|--|--|--|---|---|---|---------------------------------------|
| 2009 (VROM) | De integratie van niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving, economisch, sociaal en cultureel | Geen | <p>Percentage netto-arbeidsparticipatie van de bevolking 15/64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Percentage met startkwalificatie van de niet-schoolgaande bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal verdachten per 10.000 van de bevolking van 12 jaar en ouder *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening in percentage van het totaal aantal personen dat zich gediscrimineerd voelt op grond van ras</p> <p>Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening van discriminatie op grond van ras</p> | <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>Onbekend (voor 2009)</p> <p>Onbekend (voor 2009)</p> | Bewerkstelligen dat oud- en nieuwkomers hun inburgeringsexamen halen | <p>*Aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen</p> <p>*Aantal duale trajecten in percentage van het totaal aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen</p> <p>*Aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd</p> <p>*Slagingspercentage</p> | <p>*6200</p> <p>*40%</p> <p>*14.000</p> <p>*55%</p> | Geen | <p>*Aantal remigranten met een eenmalige uitkering voor reis- en vervoerskosten en kosten hervestiging</p> <p>*Aantal remigranten met een periodieke uitkering per einde jaar</p> | <p>*380</p> <p>*11.450</p> |
| 2010 (VROM) | De integratie van niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving, economisch, sociaal en cultureel | Geen | <p>Percentage netto-arbeidsparticipatie van de bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Percentage met startkwalificatie van de niet-schoolgaande bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal verdachten per 10.000 van de bevolking van 12 jaar en ouder *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening in percentage van het totaal aantal personen dat zich gediscrimineerd voelt op grond van ras</p> <p>Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening van discriminatie op grond van ras</p> | <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>Onbekend (voor 2010)</p> <p>Onbekend (voor 2010)</p> | Bewerkstelligen dat oud- en nieuwkomers hun inburgeringsexamen halen | <p>*Aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen</p> <p>*Aantal duale trajecten in percentage van het totaal aantal aangeboden inburgeringsvoorzieningen</p> <p>*Aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd</p> <p>*Slagingspercentage</p> | <p>*60.000</p> <p>*60%</p> <p>*25.200</p> <p>*60%</p> | Geen | <p>*Aantal remigranten met een eenmalige uitkering voor reis- en vervoerskosten en kosten hervestiging</p> <p>*Aantal remigranten met een periodieke uitkering per einde jaar</p> | <p>*420</p> <p>*11.010</p> |

| Jaar | Hoofdoelstelling | Doelstelling/ beleidsmaatregel integratie | Indicatoren integratie | Streefwaarde/ raming integratie | Doelstelling/ beleidsmaatregel inburgering | Indicatoren inburgering | Streefwaarde/ raming inburgering | Doelstelling/ beleidsmaatregel remigratie | Indicatoren remigratie | Streefwaarde/ raming remigratie |
|----------------|---|---|---|---|--|--|-------------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| 2011 (VROM) | De integratie van niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving, economisch, sociaal en cultureel | Geen | <p>Percentage netto-arbeidsparticipatie van de bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Percentage met startkwalificatie van de niet-schoolgaande bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal verdachten per 10.000 van de bevolking van 12 jaar en ouder *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>*Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening van discriminatie op grond van ras</p> <p>Marokkaans-Nederlandse risicojongeren *Oververtegenwoordiging in schooluitval *Oververtegenwoordiging in werkloosheid *Oververtegenwoordiging in criminaliteit</p> <p>Antilliaans-Nederlandse risicojongeren *Oververtegenwoordiging in schooluitval *Oververtegenwoordiging in werkloosheid *Oververtegenwoordiging in criminaliteit</p> | <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Onbekend</p> <p>*Afname (in 2012)</p> <p>*Afname (in 2013)</p> | Bewerkstelligen dat oud- en nieuwkomers hun inburgeringsexamen halen | <p>*Aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd</p> <p>*Slagingspercentage</p> | <p>*32.552</p> <p>*65%</p> | Geen | <p>*Aantal remigranten met een eenmalige uitkering voor reis- en vervoerskosten en kosten hervestiging *Aantal remigranten met een periodieke uitkering per einde jaar</p> | <p>*310</p> <p>*11.510</p> |
| 2012 (BZK) | De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migrantenachtergrond. Resultaat is dat genoemde personen, net als iedere andere burger, zelfredzaam zijn en – naar vermogen – deelnemen aan de samenleving | Geen | <p>Percentage netto-arbeidsparticipatie van de bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Percentage met startkwalificatie van de niet-schoolgaande bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal verdachten per 10.000 van de bevolking van 12 jaar en ouder *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>*Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening van discriminatie op grond van ras</p> | <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Onbekend</p> | Geen | <p>*Aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd</p> <p>*Slagingspercentage</p> | <p>*25.000</p> <p>*70%</p> | Geen | <p>*Aantal remigranten met een periodieke uitkering (ultimo jaar)</p> | *12.030 |

| Jaar | Hoofdoelstelling | Doelstelling/ beleidsmaatregel integratie | Indicatoren integratie | Streefwaarde/ raming integratie | Doelstelling/ beleidsmaatregel inburgering | Indicatoren inburgering | Streefwaarde/ raming inburgering | Doelstelling/ beleidsmaatregel remigratie | Indicatoren remigratie | Streefwaarde/ raming remigratie |
|-------------|--|---|--|---|--|---|--|---|--|---------------------------------------|
| 2013 BZK | De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migranten-achtergrond. Resultaat is dat genoemde personen, net als iedere andere burger, zelfredzaam zijn en – naar vermogen – deelnemen aan de samenleving | Geen | <p>Percentage netto-arbeidsparticipatie van de bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Percentage met startkwalificatie van de niet-schoolgaande bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal verdachten per 10.000 van de bevolking van 12 jaar en ouder *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>*Aantal meldingen bij een antidiscriminatievoorziening van discriminatie op grond van ras</p> | <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Afname</p> <p>*Onbekend</p> | Geen | <p>*Aantal deelnemers dat voor het inburgeringsexamen is geslaagd</p> <p>*Slagingspercentage</p> | <p>*15.000</p> <p>*70%</p> | Geen | *Aantal remigranten met een periodieke uitkering (ultimo jaar) | *12.300 |
| 2014 SZW | De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migranten-achtergrond. Resultaat is dat genoemde personen, net als iedere andere burger, zelfredzaam zijn en – naar vermogen – deelnemen aan de samenleving | Geen | <p>Percentage netto-arbeidsparticipatie van de bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Percentage met startkwalificatie van de niet-schoolgaande bevolking 15-64 jaar *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> <p>Aantal verdachten per 10.000 van de bevolking van 12 jaar en ouder *Niet-westerse migranten *Autochtone Nederlanders *Verschil</p> | Geen | Geen | <p>*Aantal inburgeringsplichtige nieuwkomers dat een kennisgeving van DUO krijgt</p> <p>*Aantal inburgeraars dat slaagt voor het inburgeringsexamen of NT2-examen</p> <p>*Aantal asielgerechtigde nieuwkomers dat deelneemt aan de voorbereiding op inburgering in de opvang van het COA</p> <p>*Aantal asielgerechtigde nieuwkomers dat deelneemt aan de maatschappelijke begeleiding door gemeenten</p> <p>*Aantal aan inburgeraars toegekende leningen</p> | <p>*15.000</p> <p>*10.000</p> <p>*4000</p> <p>*5000</p> <p>*7000</p> | Geen | *Aantal remigranten met een periodieke uitkering (ultimo jaar) | *13.000 |
| 2015 SZW | De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migranten-achtergrond | Geen | Geen | Geen | Geen | <p>*Aantal inburgeringsplichtige nieuwkomers dat een kennisgeving van DUO krijgt</p> <p>*Aantal inburgeraars dat slaagt voor het inburgeringsexamen of NT2-examen</p> <p>*Aantal asielgerechtigde nieuwkomers dat deelneemt aan de voorbereiding op inburgering in de opvang van het COA</p> <p>*Aantal asielgerechtigde nieuwkomers dat deelneemt aan de maatschappelijke begeleiding door gemeenten</p> <p>*Aantal aan inburgeraars toegekende leningen</p> | <p>*15.000</p> <p>*10.000</p> <p>*3000</p> <p>*5000</p> <p>*7000</p> | Geen | *Aantal remigranten met een periodieke uitkering (ultimo jaar) | *14.000 |

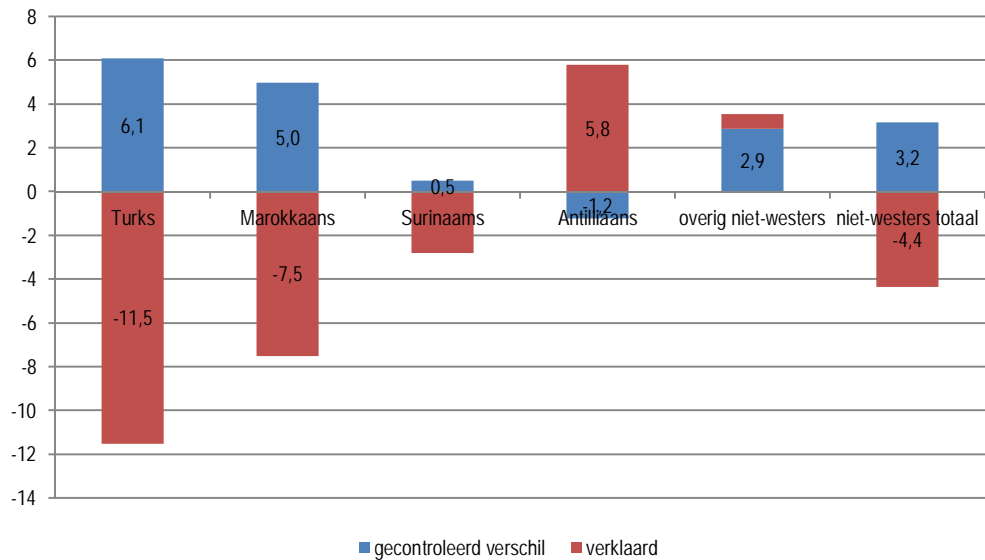
BIJLAGE 7
Tabellen behorend bij hoofdstuk 3
Tabellen en figuren arbeid
Figuur B7.1 Werkloosheid naar generatie


Bron: CBS Kernindicatoren

Figuur B7.2 Verschil in werkloosheid, tweede generatie, naar etnische herkomst, gecontroleerd verschil en verklaard deel, 2015, (in procentpunten)


Bron: SCP 2016

Figuur B7.3 Verschil in hoog beroepsniveau, voor de tweede generatie naar etnische herkomst, gecontroleerd verschil en verklaard deel, (in procentpunten)

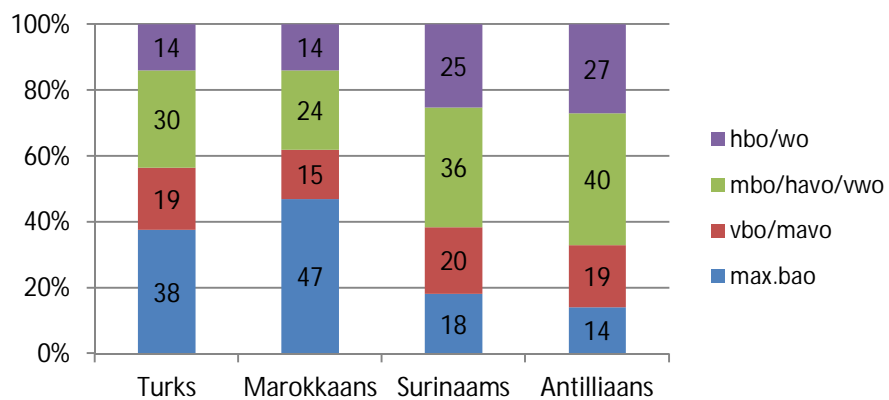


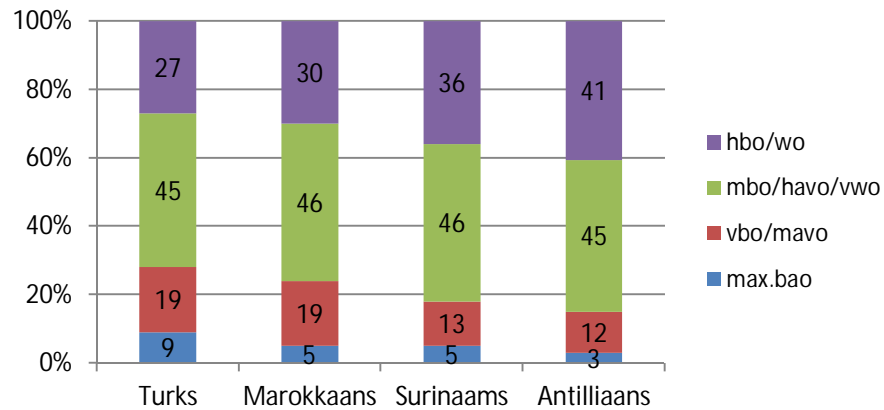
Bron: SCP 2016

Tabellen en figuren onderwijs

Figuur B7.4 Opleidingsniveau van schoolgaanden en niet-schoolgaanden, 15-64 jaar, naar etnische herkomst en generatie, 2015 (in procenten)

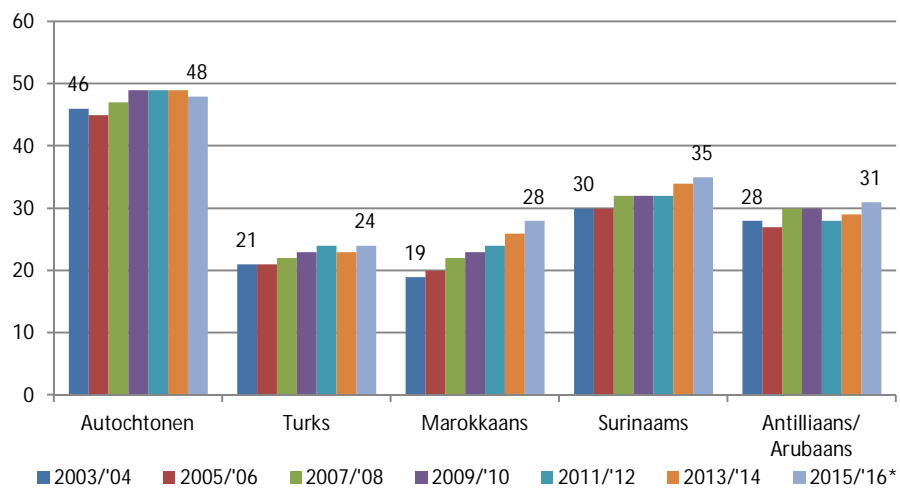
Eerste generatie



Tweede generatie


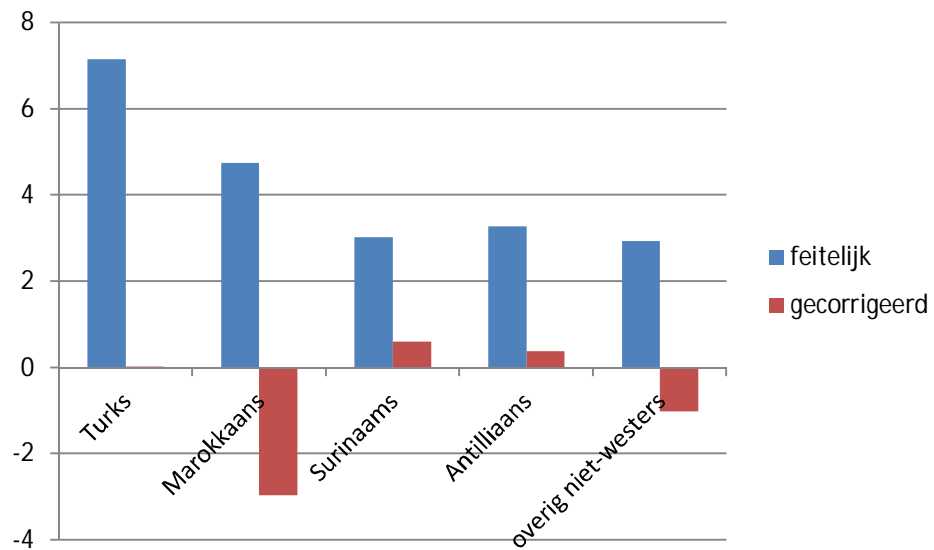
Bron: SCP 2016.

Figuur B7.5 Aandeel havo/vwo leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van alle vmbo/havo/vwo leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs (exclusief praktijkonderwijs) naar herkomstgroep



Bron: SCP 2016.

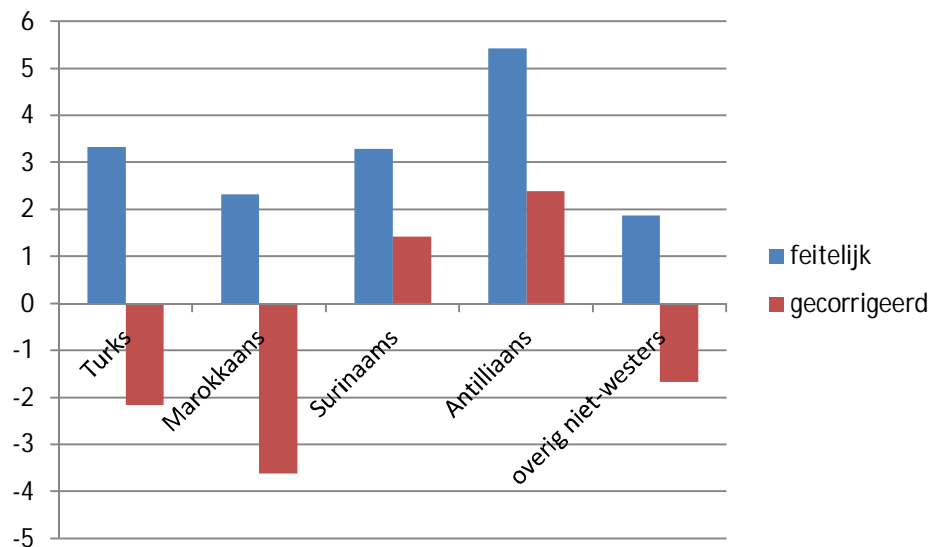
Figuur B7.6a Achterstand in begrijpend lezen van niet-westerse leerlingen op autochtoon Nederlandse leerlingen in groep 8, naar etnische herkomst, feitelijk en gecorrigeerd, 2013/14 (in toetsscores)^a



Bron: SCP 2016. ITS/SCO/NWO (COOL'07/08) SCP-bewerking

a Toetsscores zijn gestandaardiseerd (gemiddelde = 50, sd = 10).

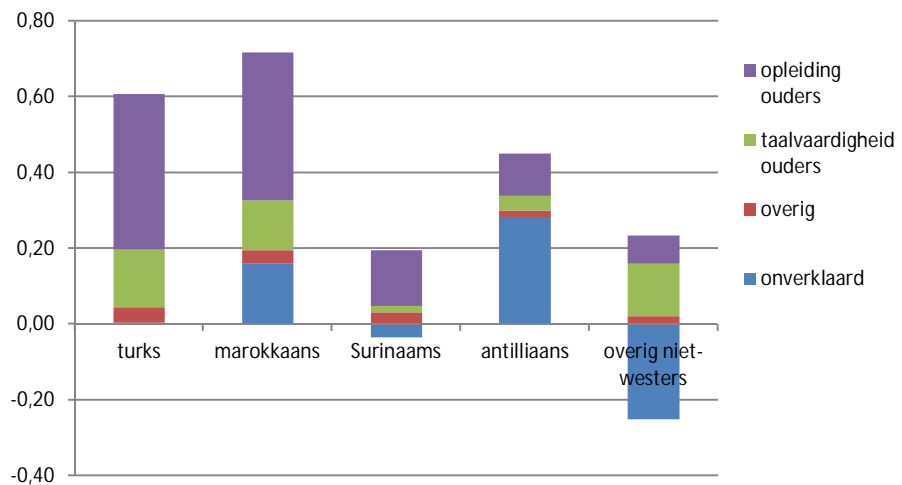
Figuur B7.6b Achterstand in rekenen van niet-westerse leerlingen op autochtoon Nederlandse leerlingen in groep 8, naar etnische herkomst, feitelijk en gecorrigeerd, 2013/14 (in toetsscores)^a



Bron: SCP 2016. ITS/SCO/NWO (COOL'07/08) SCP-bewerking

a Toetsscores zijn gestandaardiseerd (gemiddelde = 50, sd = 10).

Figuur B7.7 Decompositie van verschil in niveau van voortgezet onderwijs¹ ten opzichte van autochtoon Nederlandse leerlingen, 2010/'11



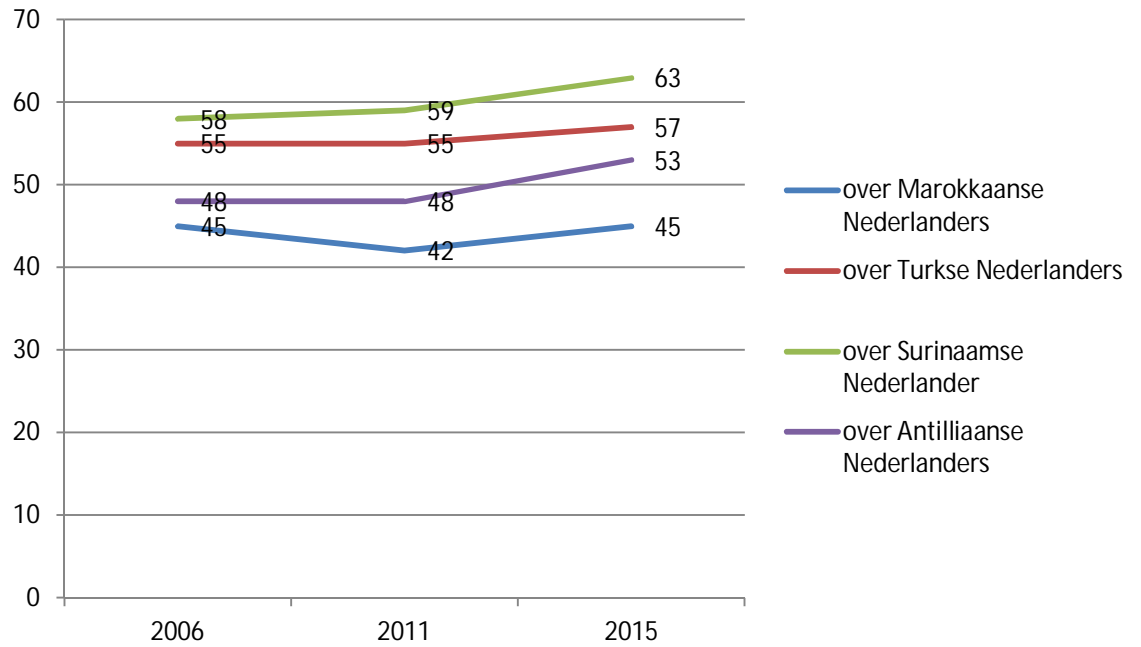
Bron: SCP (2016) GION/Cito (Coolcohort '11) SCP-bewerking

Toelichting: In de figuur is het feitelijke verschil in onderwijsprestaties opgesplitst in een verklaard (rood, paars en groen) en een onverklaard (blauw) deel. Wanneer het blauwe deel (staafje) boven de x-as uitkomt betekent dit dat ook na het controleren voor verschillen in achtergrondkenmerken de onderwijsprestaties van een groep lager is dan op basis van die kenmerken verwacht mag worden. De lengte van het blauwe staafje verwijst naar de omvang van het gecontroleerde verschil. Wanneer er sprake is van volledige evenredigheid is het gecontroleerde verschil nul en ontbreekt dus het blauwe staafje. Om de mate van evenredigheid tussen migrantengroepen te vergelijken, kun je kijken naar de lengte van het blauwe staafje. Hoe langer het blauwe staafje, des te minder is er sprake van evenredigheid.

¹ niveau van voortgezet onderwijs uitgedrukt op een schaal van 1-5.

Tabellen en figuren maatschappelijke samenhang

Figuur B7.8 Temperatuurscore van autochtone Nederlanders over vier etnische groepen (2006-2015), gemiddelde scores.



Bron: SCP (2016)

BIJLAGE 8
Tabellen behorend bij hoofdstuk 4
Tabel B8.1 Stijging taalniveau bij afronding nieuwkomers en oudkomers G56 gemeenten (lezen, schrijven, spreken, luisteren), in 2006

| NT2-niveau | | Nieuwkomers | | | | Oudkomers | | | |
|------------|-------|-------------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|
| Van | Naar | Lezen | Schrijven | Spreken | Luisteren | Lezen | Schrijven | Spreken | Luisteren |
| 0 | 0 | 32% | 36% | 31% | 36% | 53% | 57% | 42% | 51% |
| | 1 | 30% | 34% | 35% | 28% | 35% | 36% | 42% | 35% |
| | 2 | 31% | 25% | 29% | 31% | 11% | 7% | 16% | 13% |
| | hoger | 7% | 5% | 5% | 5% | 1% | 0% | 2% | 1% |
| | N | 11.773 | 11.864 | 11.704 | 11.388 | 1.769 | 1.649 | 1488 | 1561 |
| 1 | 1 | 19% | 27% | 25% | 22% | 37% | 51% | 42% | 40% |
| | 2 | 62% | 57% | 60% | 63% | 55% | 43% | 51% | 54% |
| | hoger | 19% | 16% | 15% | 15% | 8% | 6% | 7% | 6% |
| | N | 2.425 | 2.577 | 2.467 | 2.197 | 1.107 | 1.250 | 1328 | 1042 |
| 2 | 2 | 50% | 54% | 62% | 63% | 58% | 59% | 65% | 70% |
| | 3 | 45% | 40% | 32% | 33% | 42% | 41% | 35v | 30% |
| | hoger | 6% | 6% | 6% | 4% | - | - | - | - |
| | N | 1.025 | 839 | 984 | 1.233 | 534 | 501 | 545 | 705 |
| 3 | 3 | 82% | 77% | 75% | 77% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | hoger | 18% | 23% | 25% | 23% | - | - | - | - |
| | N | 215 | 145 | 154 | 172 | 126 | 79 | 111 | 124 |

Bron: Significant, 2007

Tabel B8.2 Gemiddelde begin- en eindniveaus per taalonderdeel (nieuwkomers) 2003-2006

| Jaar van afronding | Lezen | | Schrijven | | Spreken | | Luisteren | |
|--------------------|-------|------|-----------|------|---------|------|-----------|------|
| | Begin | Eind | Begin | Eind | Begin | Eind | Begin | Eind |
| 2003 | 0.33 | 1.36 | 0.32 | 1.26 | 0.33 | 1.29 | 0.31 | 1.36 |
| 2004 | 0.33 | 1.36 | 0.31 | 1.24 | 0.30 | 1.29 | 0.34 | 1.35 |
| 2005 | 0.34 | 1.35 | 0.32 | 1.24 | 0.32 | 1.31 | 0.34 | 1.31 |
| 2006 | 0.33 | 1.40 | 0.30 | 1.25 | 0.32 | 1.34 | 0.35 | 1.33 |

Bron: Significant, 2007

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6^e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl